Environmental Assessment Board Annual Report

Fiscal Year ended March 31st 1989

Ontario

PRINTED ON
RECYCLED PAPER

89-06008/

Environmental Assessment Board Annual Report 1988-89

Table of Contents

Chairman's Message	2
Members of the Environmental Assessment Board	4
Intervenor Funding	6
Jurisdiction	7
Streamlining the Hearing Process	12
Review of Specific Cases	17
Other Sources of Information	20

Chairman's Message

EVER SINCE *homo sapiens* came down from the trees, our relationship with the environment has been fragile and problematic. However, future historians will very likely note 1988-89 as a year in which that relationship was thoroughly tested.

On the national level, Canada was confronted with a devastating PCB fire in St.-Basile le Grand, and with the effects of a major oil spill in Puget Sound, which caused serious environmental damage along the shores of Vancouver Island. As well, the United States suffered the worst oil spill in North American history when the Exxon Valdez ran aground in Prince William Sound, putting some 38 million litres of crude oil into the water and thence onto hundreds of miles of Alaskan coastline — with untold effects on the aquatic environment.

Globally, 1988-89 saw widespread international attention focussed on problems such as the depletion of Brazil's rainforests, the ongoing damage to the planet's ozone layer caused by the continuing release of fluorocarbons, and also on the increasingly widespread scientific concern over the causes and consequences of the "greenhouse effect." The environment continues to take a severe beating everywhere, but at long last there are signs that the global community is finally realizing the scope of the problem, and finally recognizing that its only means of survival — *our* only means of survival — lies in an all-out, unified assault on the root causes of environmental degradation. Throughout the industrialized world, policymakers appear to be embracing the central theme of the Brundtland Report — that "sustainable and environmentally sound economic development is essential to continued economic prosperity."

With environmental concerns ranking high in the public consciousness, it is not surprising that the Environmental Assessment Board continues to play an increasingly important role, working with government, industry, and the public to ensure that projects coming before the Board for approval are environmentally sound.

To meet its responsibilities, the Board has continued to develop, adapting both to legislative changes and to changes in the nature of the applications brought before it.

On the Board itself, the appointment of Barbara Doherty of Toronto as a Vice-Chair increased the Board's full-time membership, including the Chair, to seven. In the Board's complement of six part-time members, Dr. O. P. Dwivedi left in April of 1989 and was replaced in early May by Esther Jacko of Birch Island, who will serve for a term of three years.

Last year the administrative headquarters of the Board in Toronto moved to new premises at 2300 Yonge Street, Toronto. This year the reorganization associated with that move has been substantially completed, including a further expansion of office facilities. Following the normal technological growing pains, our new word processing and data retrieval system is almost fully operational, and has been expanded to include advanced fiscal accounting capabilities which enable the Board to handle its responsibilities under the *Intervenor Funding Project Act*. A database comprising the Board's reports, decisions, and other relevant material is being created, and should be available for the public's use within a few months. As well, our administrative staff is being increased in order that the Board can deal expeditiously and effectively with its caseload of hearings.

The Board's jurisdiction has been changed in important ways by various legislative initiatives; this will be discussed in detail later in this report. For example, amendments to the *Environmental Protection Act* and the *Ontario Water Resources Act* confer on the Board decision-making powers under those statutes, where formerly the Board only had the power to submit recommendations to the Director of Approvals, an official of the Ministry of the Environment, who then made the actual decision. The *Intervenor Funding Project Act*, enacted in December 1988 and proclaimed on April 1 of this year, fulfilled the government's long-standing commitment to provide access to the hearing process for those who do not otherwise have the financial resources necessary to participate. This legislation, which is in effect for a trial period of three years, also gives the Board legislative authority to award costs at the conclusion of a hearing and deems it not bound by the criteria used by courts of law in awarding such costs.

The *Environmental Assessment Act*, one of the most important Acts under which the Board operates, is currently undergoing a thorough review which will probably lead to substantial amendments in the near future. Meanwhile, the Board has proceeded on its own with a number of procedural initiatives designed to improve and streamline the hearing process. Among these are new procedures to establish and clarify the scope of issues in dispute, and measures designed to expedite oral testimony at hearings, thus shortening the hearing process where possible. Procedural reform, begun last year with the development of the Board's Rules of Practice and Procedure,

remains a priority given the sheer number of extremely complex applications now before the Board.

The Environmental Assessment Board and the Ontario Municipal Board held a joint workshop to exchange ideas dealing with a variety of issues connected with the hearing process. This event included an informative address by Mr. Justice Robert F. Reid of the Ontario Supreme Court on the adaptation of judicial pre-hearing conference procedures to administrative proceedings such as our own. The Board also invited Professors Audrey Armour and Peter Homenuk of the Faculty of Environmental Studies, York University, to address it on the subject of social impact assessment at one of its monthly Board meetings. Finally, the Board plans to hold another in its series of discussion "round tables" later this year.

What Lies Ahead?

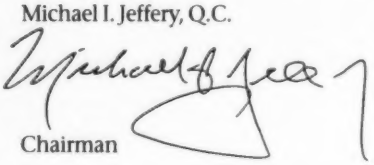
The Board will be involved in a number of major hearings over the next year or two, one of which—the Timber Management class environmental assessment — is now entering its second year. Procedural meetings have been held on the Ontario Waste Management Corporation's hazardous facilities application; that hearing is expected to begin towards the end of 1989. Additionally, a number of landfill applications will be before the Board, as will the first application involving the mobile destruction of PCBs.

During the next few months the Board will amend its Rules of Practice and Procedure to incorporate changes resulting from its own recent procedural initiatives, the *Intervenor Funding Project Act*, and the Board's recent acquisition of the power to award costs.

The Board will also continue its efforts to develop, in collaboration with the Ontario Municipal Board, a comprehensive set of Rules of Practice and Procedure applicable to Joint Board proceedings.

As the Environmental Assessment Board prepares to enter the 1990s, it is confident that it has in place the administrative, procedural, and legislative framework it needs to deal effectively, efficiently, and fairly with the matters set before it. In meeting these challenges, however, it will not sacrifice its commitment to safeguard the public interest.

Michael I. Jeffery, Q.C.



Chairman

Members of the Environmental Assessment Board

Barbara Doherty is a full-time Vice-Chairman from Toronto appointed to the Board in November 1988. She graduated from the University of Western Ontario with a B.Sc. in 1977 and from Osgoode Hall Law School in 1980. She was called to the bar in 1982. Ms Doherty practiced civil litigation in Toronto and appeared as Counsel before a wide variety of courts and administrative tribunals until her appointment to the Board.

Dr. Paul F.J. Eagles, MCIP, is a part-time member from Cambridge. Dr. Eagles holds a B.Sc. in Biology, an M.Sc. in Zoology and Resource Development from the University of Guelph and a Ph.D. in Urban and Regional Planning from the University of Waterloo, where he is presently a faculty member.

Dr. Eagles has published extensively on applied ecology, resource management and outdoor recreation.

Robert B. Eisen, Q.C., is a full-time Vice-Chairman of the Board. He graduated from the University of Toronto in 1951 with an Honours B.A. in Political Science and Economics, and from Osgoode Hall Law School in 1955. He served as part-time instructor in the Bar Admission Course at Osgoode Hall and practiced commercial law from the time of his call to the bar until his appointment to the Board in March 1981.

Esther M. Jacko is a part-time member of the Board from Birch Island. Ms Jacko is the Lands Manager for the Whitefish River First Nation Council. Her field of expertise is Indian Lands Management. She also has extensive background knowledge of the Indian Treaties and history of Manitoulin Island. Ms Jacko is the Chairperson of the Inter-Reserve Lands Management Committee. She has been involved in environmental affairs for several years, having served as the native spokesperson for the Algoma-Manitoulin Nuclear Awareness Group. Ms Jacko is also a member of the North Channel Preservation Society, which is endeavouring to preserve the historical and environmental integrity of Nehahupkung, also know as Casson's Peak, in Baie Fine. Ms Jacko was appointed to the Board in April 1989.

Michael I. Jeffery, Q.C., is a recognized authority in the administrative law field and holds an LL.M. degree in environmental law from Osgoode Hall. Mr. Jeffery practiced law in Toronto for fourteen years prior to his appointment to the Board in 1981. He is currently Co-Chairman of the Environmental Law Committee of the International Bar Association, Canadian Editor of the Environmental and Planning Law Journal, Editor-in-Chief of the Canadian Journal of Administrative Law and Practice and a past Chairman of the Council of Canadian Administrative Tribunals.

Dr. Douglas James Kingham has been involved in environmental work for more than 20 years, first as a water quality research scientist and manager, then as Director of the federal government's Environmental Emergencies Program. He developed the Canadian Ocean Dumping Control bill and was a negotiator for certain Law of the Sea provisions dealing with the marine environment, while at the same time chairing the Anti-Pollution Working Group of the Intergovernmental Maritime Organization. Before joining the Board in 1987, Dr. Kingham was Director-General for the Ontario Region of Environment Canada, and was the Canadian Chairman of the IJC Water Quality Board.

Anne Koven is a part-time member from Toronto. Appointed to the Board in April 1987, Ms Koven holds a Masters degree in Public Administration from Queen's University. She was Research Director of the Upper Ottawa Landfill Site study, commissioned by the Ontario Ministry of Health, from 1981 to 1986. She has worked in the mining industry and with the Ontario Advisory Council on Occupational Health and Safety.

Elie W. Martel is a full-time Vice-Chairman of the Board and member from Capreol. Mr. Martel was a teacher and high school principal prior to 1967, when he was elected to the Legislative Assembly.

Mr. Martel served as the NDP member for Sudbury East until 1987 and was House Leader for his party from 1978 to October 1985. As a member he did extensive work on environmental issues. Mr. Martel is the author of two major reports on safety in the workplace. He was appointed to the Board in March 1988.

Mary G. Munro is a full-time Vice-Chairman of the Board and a member from Burlington. She is a Registered Nurse by profession and has been active in community and environmental affairs for many years, having served on various boards and commissions. Mrs. Munro has been City Alderman, Regional Councillor and Mayor of the City of Burlington. She was appointed to the Board on September 1, 1981.

Grace Patterson is a full-time Vice-Chairman of the Board. She practiced environmental law with the Canadian Environmental Law Association until her appointment to the Board in 1986. She was a director of several environmental organizations, and served on the Science Advisory Board of the International Joint Commission and on the Canadian Environmental Assessment Research Council. Ms Patterson lectures on environmental law at Queen's University Law School.

Richard A. Pharand, Q.C., is a part-time member from Sudbury. A bilingual Sudburian, he is the senior partner of the law firm of Pharand Kuyek. He was a founding member of L'association del juristes d'expression française de l'Ontario. Mr. Pharand is a member of the Advocates' Society, the Criminal Lawyers Association, the Canadian Bar Association and the Sudbury Law Association. He is the Legal Aid Area Director for the Districts of Sudbury and Manitoulin. Mr. Pharand was appointed to the Environmental Assessment Board on April 14, 1986.

Alan William Roy is a part-time member from Brighton. A science graduate from Sir George Williams University, Montreal, and Queen's University, Kingston, Mr. Roy has long scientific experience in the area of fisheries protection. He is currently environmental director for the Union of Ontario Indians and was appointed to the Board in April 1987.

Elaine B. Tracey is a part-time member from Eganville. Mrs. Tracey was appointed to the Board on October 29, 1987. She was active in community environmental concerns and has presented briefs on waste management in her township. She was a participant in the Eganville riverfront improvement project and a past President of the Eganville and District Business Association.

Intervenor Funding

The Environmental Assessment Board has been convinced for some time that providing financial assistance for participants in its hearings is of great benefit to the process. Well-structured and accountable representation of the public interest assists the Board by ensuring that all issues of concern are addressed, and that there is a degree of balance in the evidence for the Board to consider. Furthermore, funding well in advance of the hearing helps affected parties plan for more meaningful participation. It makes the process more efficient and accessible, and in our experience shortens the hearing time.

The Government of Ontario has undertaken major initiatives in this respect. Since 1984, advance funding has been provided by Orders-in-Council for fifteen hearings in which the Board has been involved. With one exception, each Cabinet Order has authorized the Board to distribute a specific amount of money among potential participants who qualify under the eligibility criteria included in the Order. The amounts provided have ranged from $30,000 per hearing to the $750,000 provided for the Timber Management hearing currently under way in Thunder Bay.

For the Ontario Waste Management Corporation hearings the Order-in-Council for funding differs from the others. In the OWMC case, the Board was authorized to make recommendations to the government on the total amount of funds to be provided, along with recommendations for amendments to the eligibility criteria to be applied, and to distribute the funds once approval had been given by government.

In December 1988, the Funding Panel recommended a funding program to the Minister of the Environment which consisted of distributing about $3.8 million dollars over a period of two years to three intervenors: the Regional Municipality of Niagara, the Township of West Lincoln, and the Ontario Toxic Waste Research Coalition. The Panel's proposed program included a recommendation that the criteria be amended to provide that legal fees be eligible for reimbursement at the same rates used by government when it engages private counsel. The original Order-in-Council had required that Legal Aid Plan rates apply.

The Ontario Cabinet approved the proposed program with the exception of the recommendation respecting legal fee rates (estimated to cost in the order of $600,000). As a result, the funding program will provide $3.2 million dollars to the three funded parties to assist in their preparation for and participation in the OWMC hearing.

It should be noted that OWMC had previously provided funding to potential participants in the amount of $2.4 million dollars. The bulk of these OWMC funds were provided to the two municipalities proposed as the site of the undertaking.

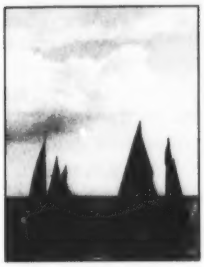
The government's decision to embrace the concept of intervenor funding for environmental hearings culminated in the enactment of the *Intervenor Funding Project Act*, 1988, which was proclaimed effective on April 1, 1989. This legislation constitutes a three-year pilot project that establishes a process under which potential intervenors in any hearing before the Environmental Assessment Board, the Ontario Energy Board, or a Joint Board established under the *Consolidated Hearings Act*, can apply for funding from the proponent in order to participate more effectively in the hearing. The criteria upon which the funding may be granted are set out in the Act. Cases to which it should apply are those which affect a significant segment of the public, and involve the public interest rather than a narrow personal interest. The Funding Panels comprise Board members other than those who will consider the application itself. The panel must consider whether the intervenor has tried to raise funds from other sources and has an established record of concern for the issues, as well as the intervenor's proposal for the use of the funds and the intervenor's proposed fiscal controls over those funds. The proponent may oppose the granting of intervenor funds based on the general criteria given above, and also on the grounds that such an award of funding would result in significant financial hardship for the proponent.

The Board has established Rules of Practice and Procedure under the Act. These deal with the timing of public notice which must specify the right of intervenors to apply for funding, the procedures for applying for intervenor status prior to the establishment of a Funding Panel, the right of a proponent to object to providing intervenor funding, and the information which must be included in an application for funding.

Part II of the legislation amends the provisions of the *Environmental Assessment Act* to give the Board power to award costs at the conclusion of any proceeding before it, and specifically provides that in awarding costs, the EAB, the Ontario Energy Board, and a Joint Board are not limited to the considerations that govern awards of costs in any court.

The legislation makes it clear that the Act does not apply to hearings for which public notice of hearing was given prior to the date the Act came into force. This excludes the use of the power to award costs at the Timber Management class EA hearing.

Jurisdiction



The Environmental Assessment Act

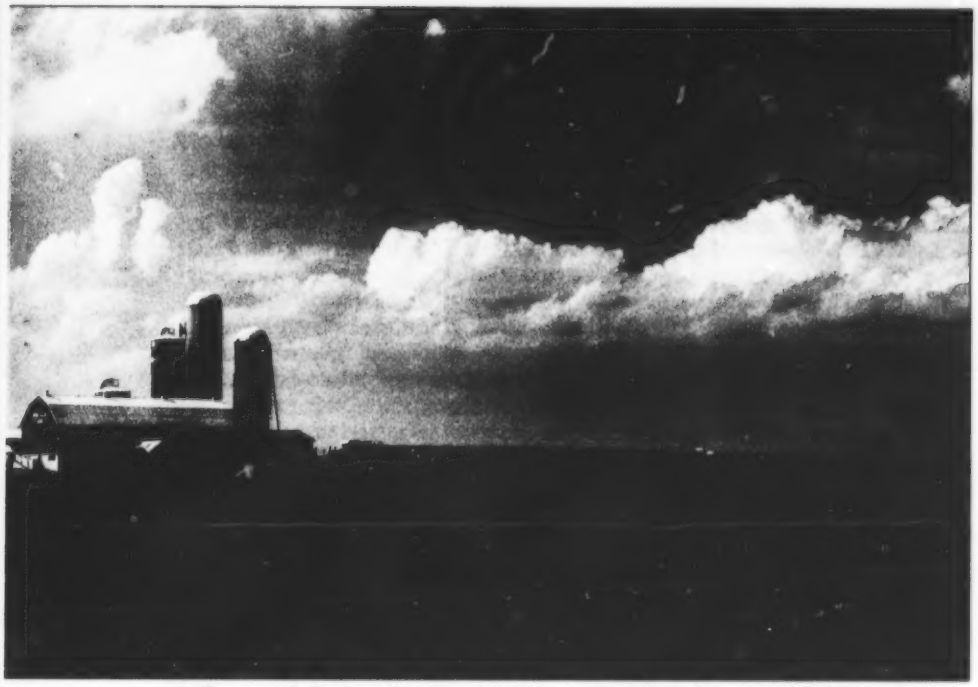
The *Environmental Assessment Act* (EAA) is the legislation which establishes planning requirements for proponents of undertakings, and gives the Board a broad jurisdiction over the planning of an undertaking as well as the physical and technical features of that undertaking. This legislation defines the "environment" not only as the natural environment, but also as the "social, economic and cultural conditions" and "any building, structure, machine or other (man-made) device." It states that the purpose of the Act is the "protection, conservation and wise management" of Ontario's environment.

The Board is empowered to approve or reject undertakings on referral of an application from the Minister of the Environment. Provincial and municipal undertakings are subject to the Act, but private sector undertakings are not, except those specially designated by the Minister. Currently, private sector waste management undertakings, including incinerators, are subject to the Act.

If a proposed undertaking is subject to the EAA's jurisdiction, the applicant must submit an environmental assessment. This document describes in detail the proposed development, its predicted impacts, and any mitigating measures that will follow. The assessment must also present alternatives to the undertaking and alternative *methods* of carrying out the undertaking, along with predictions of the consequent impacts. The Board can request amendments to the assessment before approving it.

When the assessment is completed, a hearing may be held if one has been requested. The Minister may decide, however, that a hearing is unnecessary or will cause undue delay. With the approval of the Cabinet, the Minister can also grant an exemption dispensing with both the assessment and the hearing, if in the Minister's opinion the application of the normal processes of the Act would not be in the public interest.

In addition to individual proposals, the EAA also provides for class environmental assessments. The purpose of this type of assessment is to avoid the poten-



tially overwhelming administrative burden which would be created if many smaller projects, having minor or similar impacts, were each processed singly. Instead, they are assessed as a group. If necessary, individual projects in a class assessment group can always be "bumped up" in priority and given an independent examination.

Many types of proposals are suitable for "class" environmental assessments (EAs). Provincial and municipal road projects were among the first to be dealt with in this fashion, and subsequently there have been class EAs for other groups of applications, such as solid-waste disposal projects, dams and dykes, and canoe routes. The Board is currently conducting a hearing on the class EA for timber management on Crown lands in Ontario. It is the first such wide-ranging assessment to be categorized as a class assessment, and will undoubtedly set precedents for comparable program or policy-type assessments in the future.

The Board has the power to determine its own practices and procedures under the Act, and in January of 1988 the Board's first "Rules of Practice and Procedure" were formally enacted in the form of a regulation. Since April 1, 1989 the Board also has had the authority to award costs to parties engaged in environmental assessment hearings. In awarding costs under the Act, the Board is not limited to the considerations governing cost awards in the courts. The cost power is a powerful tool, the use of which may encourage participants in the hearing process to conduct their cases expeditiously and responsibly.

The Environmental Protection Act

Under Part V, sections 30 and 32 of the *Environmental Protection Act* (EPA), the Board is authorized to hold hearings on proposed waste management systems and waste disposal sites. The decisions resulting from these hearings are considered in light of the objective of the legislation, which is "the protection and conservation of the natural environment."

Until June 1988 the Board made recommendations, rather than decisions, under this legislation. The Board was granted decision-making and cost-granting powers under the EPA pursuant to the *Environmental Statute Law Amendment Act*, S.O. 1988, c.54. The cost-granting powers were later repealed by the *Intervenor Funding Project Act*, S.O. 1988, c.71, which then replaced them with similar but expanded powers allowing the Board to use criteria broader than those used in the courts. The intent was to give the Board the ability to award costs to "unsuccessful" parties if they substantially contributed to the hearing.

The Board's decisions are now appealable to the Ontario Cabinet or, on a question of law, to the Divisional Court of Ontario. These appeal provisions mean that the Environmental Appeal Board no longer has a role in the appeal structure as it relates to this Board. It continues to have a role in reviewing decisions made without a hearing by a Director appointed under the EPA.

The statutory provisions determining whether a hearing is discretionary or mandatory remain unchanged. When an application involves the disposal of hauled liquid industrial waste or hazardous waste, or deals with domestic waste equivalent to the output of more than 1500 persons, a public hearing becomes mandatory, although the Director may dispense with this requirement in an emergency. In other situations the Director can, but need not, require the Board to hold a hearing.

The criteria the Board uses to determine whether an application should be

approved are contained in section 38 of the EPA. Essentially, this says that an application may be refused or conditions imposed:

- if a proposed undertaking fails to comply with the Act or with any of its regulations;
- if it may create a nuisance;
- if it is contrary to the public interest;
- if it may result in a hazard to any person's health or safety.

Conditions might include, for example, engineering requirements, financial guarantees, a monitoring programme, or provisions for further public consultation.

Following the passage of these amendments, the Board has adopted the practice of instructing the Director of Approvals to impose specific conditions and to communicate the reasons for those conditions in the form provided by the Board. The Board's former practice was to recommend to the Director that he impose such conditions. The new practice requires the parties affected to recommend and discuss at the hearing all of the conditions which they feel should be imposed, since there will be no further opportunities to revise or add detail except on appeal to the Cabinet.

The Ontario Water Resources Act

Under the *Ontario Water Resources Act* (OWRA), the Board is empowered to hold a hearing after receiving notice from the Director under subsection 25(1) or 26(1). These subsections deal with the establishment or extension of sewage works in or into a municipality which is not itself the applicant, or the construction of sewage works within the applicant's own municipality. In the former case a hearing is mandatory, but in the latter instance the Director decides whether or not a hearing should be held. Once he has given notice to the Board, the Board must give public notice of the hearing—including a statement that, should the Board receive no objection to the application, the application may be determined without a hearing.

The Board's remaining mandate under the OWRA is to conduct hearings on applications for the definition and designation of areas of public water service and public sewage service, and to set rates with respect to those services. The Board need not convene a hearing if no one objects to the proposal once public notice has been given.

Costs may now be awarded by the Board on the same basis that the Board uses under the EPA, and appeal rights are identical under the OWRA and the EPA.

The Public Inquiries Act

Occasionally the Board is required by Order-in-Council to hold hearings under the *Public Inquiries Act*. This Act is intended to provide a public forum for issues of public concern not covered by any other Act.

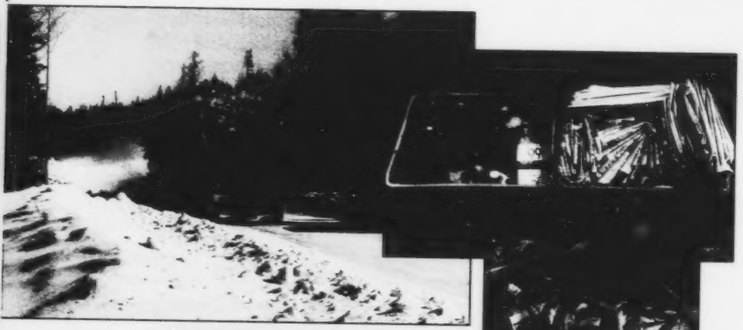
The Cabinet has the authority under this Act to appoint commissioners to hold a public inquiry into any issues that may affect the good government of Ontario, the conduct of any part of the public business, or the administration of justice. If the issue is environmental, the EAB may be requested to conduct the hearing.

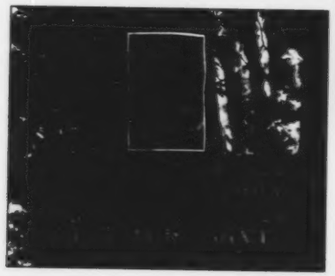
The Consolidated Hearings Act

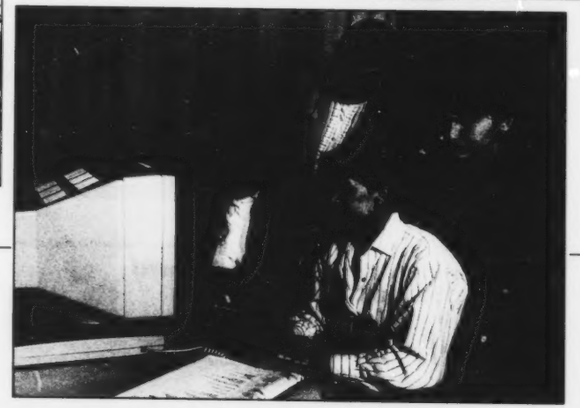
The Consolidated Hearings Act provides a procedural umbrella for twelve specific pieces of legislation. Those most relevant to this Board are the *Environmental Assessment Act*, the *Environmental Protection Act*, the *Expropriations Act* (sections 6, 7, and 8 only), the *Municipal Act*, the *Niagara Escarpment Planning and Development Act*, the *Ontario Water Resources Act*, and the *Planning Act*. The EAB is normally involved with applications under many of these Acts and has been designated, along with the Ontario Municipal Board, as the body from which members of "Joint Boards" under this legislation will be drawn. The Chairmen of the two boards decide whether a Joint Board for a particular hearing will be composed of both EAB and OMB members, or of one or more members from only one of the designated Boards. In any event, members of Joint Boards are not drawn from any other source, even if some other agency or person, such as the Niagara Escarpment Hearing Officer, would normally hold a hearing under one of the pieces of legislation which warrants the application of the *Consolidated Hearings Act*.

Joint Boards under the CHA have cost-granting powers which have been extensively exercised, most recently in relation to the SNC incinerator application and the Halton landfill proposal. These awards have been made on the basis of the particular party's contribution to the hearing process, not in relation to whether the outcome of the hearing reflected the position of the party receiving costs. In the Halton hearing, costs were awarded against parties which, the Board determined, had unjustifiably lengthened the hearing through the submission of irrelevant evidence.

The appeal provisions of the CHA supersede those of the individual Acts that it covers. On the 28th day after it is issued, a Joint Board decision becomes final unless there has been an appeal to the Cabinet.







Streamlining the Hearing Process

OVER THE PAST YEAR we have clearly and repeatedly stated that the Environmental Assessment Board is determined to improve its method of conducting hearings. The Board's work is being increasingly directed toward multimillion-dollar, several-year projects such as the Ontario Ministry of Natural Resources' plan to implement timber management on Crown lands and the Ontario Waste Management Corporation's proposed hazardous waste treatment and disposal facilities in West Lincoln. The Board's hearings are largely funded by taxpayers' dollars; therefore, we believe that lengthy hearings can only be justified if absolutely necessary. The process itself must be maximally efficient. Our responsibility is to ensure that public funds are being well spent in pursuit of our mission to safeguard the environment.

This commitment to take new procedural initiatives in no way compromises our obligation to protect the right of all participants to a fair hearing. Generally, parties to the Board's hearings have supported streamlining the process. Most of the procedures we have adopted are geared towards getting the evidence before the hearing panel as expeditiously as possible, without prejudicing anyone's case.

The Halton Landfill Case: Where Changes Were Called For

The essential aspects of the Halton landfill application are described later in this report, in the review of specific cases. It has been suggested that this hearing was excessively long and complicated. It is certainly notable that the hearing lasted 194 days, involved 1,000 exhibits, and generated 50,000 pages of transcript.

An overly lengthy or complex hearing leaves, in its wake, the uneasy feeling that justice has not been well served. The way in which the Halton assessment was handled, and the consequent implications for the hearing, led to just such unease. This in turn led the Hearing Panel to some conclusions about streamlining the process, the better to hold more efficient hearings in the future.

The following are some general areas of principle where improvements could well be made:

1. Where the proponent is applying judgment to evaluation factors, in order to progress from one stage to the next in the assessment process, it must be possible to relate such judgment to the data available at the time.
2. Consistent application of site-selection criteria by the proponent would help to identify truly comparable sites—instead of spending time considering manifestly dissimilar sites, which can be compared only if significantly different fundamental assumptions are made.
3. Two sites should not be brought to the Board for a final selection between them, since this only mobilizes concerned publics around each—battling not only the proponent but each other, in attempts to have the Board select the site in the other's back yard. Such multiple battles consume significantly more time than is consumed at hearings at which only one site is considered.

4. Fundamental changes made by the proponent to screening criteria part way through the process (for example, making engineered containment rather than natural containment a deciding factor) can be supported only if *all* sites under consideration at that point are subject to the new criteria.
5. Ministry of Environment officials responsible for the formal review of environmental assessment documents can play a more vital role in the process by keeping things on track and resolving serious inconsistencies in the application before the review is completed and sent to the Board for a hearing.
6. Counsel must remember that the primary purpose of the hearing is to inform the Board so that it may make a considered decision, not to protect vested "back yard" interests.
7. Public consultation sessions must not merely consist of the proponent talking at the people affected—they must promote a two-way dialogue in which those people's concerns are seriously considered, *even* if not acted upon.
8. Presentation tactics need improvement:
- reports should not be unreasonably withheld
- irrelevant evidence must be avoided
- excessive detail should be avoided
- experts should not be advocates for their clients
- the proponent's approach must be even-handed and obviously fair.

In addition, the Joint Board relayed a message to parties at the Halton landfill hearing about the unacceptable nature of some of the practices it had observed, and awarded costs accordingly. In recognition of this, parties at future hearings may help to streamline the process themselves.

Timber Management: The First "Class" Environmental Assessment Hearing

The issue at stake is the future of the forest products industry in Ontario. Environmentally sound forestry practices and government regulations are to be designed to provide a secure supply of wood. While these matters are of economic and social importance to the entire province, they are of special concern to northern communities which depend substantially or completely on a healthy timber industry. Interest in the environmental protection of our forests is reflected in the fact that more than fifty groups are represented as parties to the hearings. The hearing is being conducted primarily in Thunder Bay, with additional public hearings planned for fourteen other locations, mostly in the north. Transcripts of the evidence are kept in dozens of locations throughout the province, so that all parties interested in participating in the hearing will be able to do so.

The case being presented by the Ministry of Natural Resources has been in preparation for years. Perhaps not surprisingly, given the important and diverse issues under examination, the evidence is being presented through a lengthy process involving seventeen witness panels, some of which are comprised of as many as nine witnesses. At the summer recess in July, the proponent's case had progressed to witness panel number fourteen; over six hundred exhibits had been submitted, and

almost twenty thousand pages of evidence recorded in transcripts.

The Board has introduced numerous procedural initiatives with the objective of expediting the hearing while at the same time recognizing the complexity of the case and the legal requirement to maintain fairness to all participants. These include such obvious practical steps as qualifying expert witnesses on the basis of their written curricula vitae, rather than time-consuming oral testimony. Provision has been made for agreed-upon statements of fact for noncontentious evidence, again eliminating the need for oral evidence and cross-examination. The Board considered imposing a time limit on oral presentation of the evidence-in-chief, but refrained from doing so to avoid possibly prejudicing the parties following the proponent. It has, however, strongly suggested that the parties voluntarily curtail the amount of time they spend giving oral direct evidence, much of which tends to duplicate the information submitted in the written case.

The Board has introduced procedures challenging the adversarial relationship that historically has been a part of the hearing process. The Board believes that the "element of surprise" is not necessarily productive in a public hearing where the future of the environment is at stake. The proponent is required to submit an executive summary of the important issues covered in its witness statements, and the other parties are to submit statements on those issues raised by the proponent with which they declare they are not in dispute; those upon which the parties intend to cross-examine; and those which do or do not require further oral explanation. These statements by the proponent and by the other parties are then used in formal "scoping" sessions conducted by the Board prior to the commencement of each witness panel. The purpose of these scoping sessions is to attempt to focus the hearing on the important issues that are actually in dispute.

Finally, early deadlines have been set for all parties to submit concise written summaries of the decisions they intend to seek from the Board, including the draft terms and conditions. The Board believes that a full airing of the objectives of the parties, well in advance of the end of the hearing, will stimulate further useful streamlining of the process, and so speed its conclusion.

The Ontario Waste Management Corporation: The NextProcedural Challenge

Preliminary meetings for the Ontario Waste Management (OWMC) hearing resulted in the Joint Board issuing a number of procedural directives.

The Joint Board has decided to conduct the hearing in phases, organized in advance, in such a way that the presentation of the evidence, and all the examination of any particular subject by all the parties, is completed before proceeding to the next phase.

The proponent has been directed to deliver all of its witness statements, and the reports on which it intends to rely, prior to the commencement of the hearing. Parties other than the proponent are to deliver their witness statements and reports before the commencement of each phase. The prior disclosure of the written material to be examined at the

hearing will allow the parties to be better prepared, and to focus their case more sharply on important issues.

Additional procedures have been designed to speed up the hearing. The parties and their experts are to meet, prior to the beginning of the hearing, and attempt to arrive at an agreed-upon statement of issues, facts, and expert opinions. Where the parties agree that a matter is not in issue, only the minimum evidence necessary to establish the facts for the Board will be led, and cross-examination on that matter will not be required. In considering an award of costs in favour of or against a party, the Joint Board may take into consideration, among other things, whether that party refused to agree that a matter was not in issue when it should have so agreed, and whether the conduct of that party tended to shorten or unnecessarily lengthen the hearing.

Through these and future directives that may be issued by the Joint Board, it is hoped that the OWMC hearing will be one where the issues in dispute are clearly defined; where all of the parties know the case they have to meet prior to the hearing of evidence on that subject; and where the hearing is not prolonged unnecessarily by the introduction of evidence relating to matters upon which there is no real dispute.

The Experience of Other Hearing Panels

Environmental Assessment Board and Joint Board members have been actively proposing and experimenting with improved procedures to streamline the process in every major hearing in which the Board has been involved in the past year. The longer and more complex the hearing, the more necessary these innovations are.

The Trintek incinerator and the Peel landfill panels developed such procedures, but were unable to put them into practice because those hearings were postponed. Other hearings, including the North Simcoe landfill, Meaford landfill, and Derry Road application, are using the new approaches.

Many of the procedures that have been implemented after discussion and agreement at preliminary hearings, and which are being used at hearings now under way, are similar in approach to those already in place for the Timber Management hearing and the OWMC hearing. Examples of procedures in use are the prefiling of witness statements, including executive summaries and reports; the requirement for notice if a party intends to challenge the qualifications of an expert witness; requirements for parties to file statements of agreement on facts, issues, or evidence; prior submission of the order of testimony, list of experts, and estimated time for examination-in-chief; and the confining of cross-examination of witnesses by parties of like interest to questions of clarification, with no repetition of the examination-in-chief.

Parties to the Board's hearings have supported the concept of streamlining the process because they or their clients were finding the hearings to be too long and too costly. While certain parties may have disagreed with some of the proposals, they have been able to come to a consensus and to agree to accept the majority of the Board's proposals.

The Role of the Preliminary Hearing/Meeting

The importance of a preliminary hearing or meeting can plainly be seen in the foregoing discussion—it is the forum in which the OWMC and other hearing panels arrived at their procedural directions.

The pre-hearing process now routinely involves detailed discussion of the positions of the parties; identification of the matters that will be at issue during the hearing; and the schedule for exchange of witness statements and interrogatories. The latter describe what the various witnesses are going to say, and also provide an opportunity for other parties to ask, in advance, questions that require detailed references or calculations in order to provide the information requested. Deadlines for delivery of documents, advice respecting the use of consistent units of measurement, reasonable limits on submission of oral evidence, warnings about the criteria that will be used in the consideration of cost awards, and other measures to ensure a fair but expeditious hearing, may also be discussed at this stage.

Establishing rules for the submission of evidence during the hearing itself can best be discussed at the preliminary hearing, since this allows all parties to be treated consistently throughout. Once the hearing itself has begun, it is difficult to implement new procedures because the parties which earlier presented evidence may consequently be treated differently from those coming later. This situation may understandably give rise to objections from one party or another.

The preliminary hearing provides an opportunity for narrowing the many issues that could be examined to the smaller number that are actually in dispute. An example is the requirement for meetings of experts in specific disciplines, taking place after the exchange of witness statements, interrogatories, and answers, but before oral evidence begins, for the purpose of delineating the major questions or differences that will be emphasized at the hearing. Any agreement reached by these experts would be ratified by the parties and submitted to the Board in the form of an agreed statement of fact or through oral evidence of a witness or witness panel, which could even comprise experts from more than one party.

The Board will be looking at ways of adopting pre-hearing conference concepts used by the courts. This would involve a meeting, just prior to the commencement of oral evidence, between the parties and a Board member who is not sitting on that particular hearing, the objective being both to elicit the Board member's views and to encourage parties to abandon positions that appear weak or difficult to prove. The Board is moving toward this approach with caution, recognizing that its mandate is not simply to adjudicate among the parties, but to balance all of the interests at the hearing, bearing always in mind that the objective of the exercise is to achieve the protection, conservation, and wise management of the environment.

The Benefit of Witness Panels

The members of the witness panel are usually experts in their fields and are brought together for the purpose of providing a comprehensive block of evidence. An individual witness may not be able to answer a question fully on a matter that flows from his or her testimony. That answer might not be forthcoming until a later stage in the hearing, leaving the Board and the parties with an incomplete understanding of an issue, waiting until they can fill in the missing pieces. It is this need for streamlining and coherence that the witness panel is designed to address.

The calling of witness panels is left to the discretion of counsel, who must determine whether this form of evidence presentation is appropriate. The circumstances that support the calling of a panel are: overlapping subject matter; a sequential aspect of the evidence to be given by two or more witnesses; and the desire to fill gaps in the evidence of one witness with supplementary evidence supplied by another witness.

A simple example using a two-person panel illustrates the effectiveness of this format. In a hearing involving a landfill site, the stratigraphy of the site and the chemical characteristics of the ground water are central issues. Evidence on these matters is obtained by boring holes into the ground at various locations on the site. Samples are then sent to a laboratory for analysis. One panel member might be in charge of overseeing the bore-hole program, the dispatch of samples to the laboratory, and the drawing-up of charts using the information provided by the laboratories. The second panel member would then be called upon to interpret the results of the charts. Both are needed to provide a complete picture of the bore-hole program and its interpretation. For example, if there is an unusual or inconsistent reading in the charted results, the Board may wish to determine whether the anomaly is the result of defective sampling or lab technique, or whether the reading is valid and can be explained. In such a case both witnesses are needed together to provide information about the reading.

There is no formula for determining the number of panel members. It has ranged from two to nine in the Timber Management hearing, depending on the subject being discussed and the degree of overlap in the evidence. Both the examiner-in-chief and cross-examiner will, as a rule, direct a question to the witness most qualified to answer. In cross-examination, however, the same question may be put to more than one witness, and in those circumstances different and perhaps conflicting answers may result.

Sometimes a witness will decline to answer, and allow the best-qualified colleague present to address the matter instead. At other times, counsel for the witnesses may object to the same question being put to more than one witness. In the latter case the Board would have the responsibility of deciding whether one or more of the witnesses should be asked to respond. The criteria that would be used by the Board include the degree of overlap in areas of expertise, the type of evidence given in direct examination, and whether a witness is qualified to answer the question posed to him. The curricula vitae of the witnesses can be used to ascertain which of the experts should answer a given question.

Two novel uses have been made of witness panels. The first is a broadly-constituted panel, having on it many or all of the experts engaged in a hearing, gathered together for the purpose of answering questions put to them by the general public. Members of the public who are unable to attend a hearing on a daily basis may, at special day and evening sessions set up for their convenience, ask the experts to respond to their particular concerns and questions. This format, along with individual presentations of evidence, enables members of the public to be directly involved in the hearing process.

The second innovative use of witness panels may occur at the conclusion of a long hearing. The proponent, in presenting reply evidence, may wish to address a number of issues raised in the earlier testimony. Rather than addressing these matters by examining individual witnesses, counsel may put them together as an omnibus panel to respond to a wide range of concerns. This type of "wrap-up panel" efficiently completes the proponent's presentation and fills in gaps in the evidence.

Witness panels are versatile tools in the hearing process. Their use has contributed to a more expeditious and straightforward process by providing a better understanding of evidence in the earlier stages of a hearing.

Review of Specific Cases

The Halton Landfill Application

The first landfill application under the EAA was the Regional Municipality of Halton's application heard by a Joint Board, for the establishment of a twenty year landfill to serve the needs of the entire region.

The hearing was understandably complex, with evidence ranging from social impact assessment to hydrogeochemistry. The hearing was also prolonged by the fact that the proponent had identified two manifestly different sites in two different municipalities (the City of Burlington and the Town of Milton) as, nearly, equally acceptable.

The Board hearing the matter found one of the sites to be unsuitable for landfill on a number of counts, one of the more important of which was the predicted movement of leachate from the site and the uncertainties about the eventual fate of contaminants in that leachate.

While it was necessary to consider evidence concerning the project's possible impact on cultural matters, such as archaeology, heritage features, and community uses in the areas under discussion, the Board found that these matters did not determine the issue.

More crucial were the issues of the proposal's impact on the social and physical environment. Although it was the Board's finding that social impacts had not been well assessed, there was enough evidence to support the conclusion that there would be serious but differently-distributed impacts in the two areas; in the rural area near the Town of Milton the impact would be quite high for a small number of people, whereas selecting the proposed site in the City of Burlington would cause lesser impact on a larger number of people.

Most of the evidence concerned the hydrogeological suitability of the two sites. In simple terms, this evidence addressed the question of whether or not the land beneath the two proposed sites was a suitable foundation for a landfill. The Milton site was on a clay-till base, while the site in Burlington was to be established on an abandoned fractured-shale quarry. After hearing many months of evidence, the Board found the following to be of considerable significance in deciding the matter:

"1. The hydrogeology of the area must be comprehensible to the Board.
2. The loss of contaminants should be minimal (and preferably zero), as a result of either natural containment or engineered works.
3. Natural containment and attenuation of contaminants is preferable to engineered containment and attenuation.
4. If it is predicted that contaminants may move away from a landfill site, then the postulated contamination-migration pathways should be predictable.
5. It should be demonstrated that predicted migration of leachate from the site will have no significant adverse impact on surface waters.
6. Monitoring of contaminant escape and migration pathways should be straightforward.
7. There should be the highest possible confidence in the effectiveness of contingency measures to intercept and capture lost contaminants."
(From pp. 109-112 of the Decision)

Having considered these and other matters, the Board found that the Burlington site was not hydrogeologically suitable for landfill, but the site in Milton was.

Because this was the first municipal landfill application to be fully tested under the *Environmental Assessment Act*, the Board set forth its views on the assess-

ment's problems in a separate section following the decision in its "Reasons for Decision, and Decision" document. The section, entitled "Environmental Assessment Process Considerations," is described under the heading *Streamlining the Hearing Process* in this Annual Report.

Costs were awarded in favor of two intervenors, in light of the assistance they rendered to the Board. Costs were not only awarded against the proponent in this decision, but also against two other parties, as the Board found that at times their actions had unnecessarily consumed the time of the Board and of all the hearing's other participants.

Petro-Sun/SNC: Private Sector Environmental Assessment

In March 1987, the Ministry of the Environment announced that all major private and public sector proposals for Energy From Waste (EFW) programmes and waste incineration facilities would be subject to the *Environmental Assessment Act* (EAA). The proposal by Petro-Sun International/SNC Inc. for an EFW incinerator for Peel Region was the first such facility to be designated by regulation as an undertaking to which the Act applies.

That undertaking was the subject of a public hearing before a Joint Board pursuant to the *Consolidated Hearings Act* because planning and financial approvals were required in addition to the environmental approvals. The Joint Board's decision was rendered in October 1988.

During the course of the hearing the Board heard expert opinion and legal argument regarding the acceptability of the environmental assessment and, in particular, in respect of the requirements for private sector proponents under the EAA.

The debate at the hearing centred on whether the purpose of the Petro-Sun/SNC proposal had been properly defined. Since the purpose of the undertaking was stated to be energy production, only alternatives to the undertaking which would produce energy were evaluated. The intervenors submitted that the EFW facility was in fact a waste management facility and that, therefore, alternative waste management systems should have been identified and assessed. The proponent submitted that it was in the energy production business, and that waste management systems were not within its business mandate; therefore, alternative waste management systems did not need to be examined as reasonable alternatives.

The Joint Board found that the EAA requirements for the description of the undertaking and the purpose of the undertaking should be met by for private and public sector proponents alike. It emphasized that the undertaking should be described accurately and in language that the public understands. In this case, the undertaking had been properly described in the environmental assessment, but the definition of purpose had not dealt with the undertaking's waste management function. Therefore, alternatives to the waste management function, such as waste reduction, recycling, and landfilling, had not been identified or evaluated.

The Board stated:

"The identification of alternatives to the undertaking should be determined by the purpose of the functions of the undertaking, not by the purpose of the business aims of the private proponent."

The Board concluded that the EAA should be applied in a consistent manner to public *and* private sector proponents. Private sector proponents are expected to identify reasonable alternatives to the proposed undertaking as a part of the planning process. The evaluation of the alternatives can, quite properly and of necessity, be conducted in the context of the economic well-being and business mandate of the proponent. But the potential environmental impact of the proposed undertaking and of reasonable alternatives should also be examined as rigorously for private sector proposals as for public sector proposals.

The Board, in its final analysis, found that the environmental assessment as submitted to the Minister was inadequate because waste management options had not been identified or evaluated.

However, a great deal of evidence concerning alternative waste management systems was presented to the Board during the hearing, by witnesses from the Region of Peel and from the Ministry of the Environment. The Peel witnesses presented data drawn from the Region's Waste Management Master Plan, which was at that time in its final draft stage. This information related to the waste quantities generated by the Region, its proposed methods of managing the waste stream, and the goals of and staging for its reduction and recycling programmes. The Ministry witnesses gave evidence about the province's experience with waste reduction and recycling schemes.

The Board stated its view that an environmental assessment must fulfil the purposes of the EAA and must provide sufficient evidence upon which the Board can base a decision. In the Petro-Sun/SNC case, the Board found that the environmental assessment, comprising not only the environmental assessment submitted to the Minister but also all of the evidence admitted by the Board at the hearing, was acceptable. At the end of the hearing, the evidence before the Board was sufficient to allow the Board to make a decision and to fulfil the requirements of the Act.

The Joint Board gave approval to the Petro-Sun/SNC facility to proceed, with several stringent conditions attached to that approval. Of particular importance were requirements for extensive monitoring of the EFW facility's combustion efficiency, air emissions, and the composition of ash residues, to ensure that the

facility would operate as predicted.

The Board also expressed the opinion that the Waste Management Master Plans currently under development by many municipalities should be subject to the Environmental Assessment Act. Such a procedure would reduce the length of complex hearings that are generated when each component of the Master Plan is the subject of a separate environmental assessment. If the Waste Management Master Plans were to be examined in the context of the Act, their purpose and alternatives could be thoroughly canvassed. Individual components, such as EFW facilities or landfill sites, could then be analyzed in the context of an approved Master Plan.

Other Sources of Information

Available from: The Board Secretary
Environmental Assessment Board
P.O. Box 2382
2300 Yonge Street
Suite 1201
Toronto, Ontario M4P 1E4
Tel: (416) 323-4806

- *The Environmental Assessment Board Citizens' Guide*
- *The Environmental Assessment Board Rules of Practice and Procedure* ($2.50)

(The Rules of Practice and Procedure are also available through the Ontario Government Bookstore.)

- *Intervenor Funding Rules of Practice and Procedure*

Available from: Environmental Assessment Branch
Ministry of the Environment
250 Davisville Avenue
5th Floor
Toronto, Ontario M4S 1H2
Tel: (416) 323-4629

- *A Citizens' Guide to Environmental Assessment*
- *EA Update*

Available from: Ontario Government Bookstore
880 Bay Street
Toronto, Ontario M7A 1N8
Tel: in Toronto, 965-6015
Other communities, 1-800-268-7540

- *Environmental Protection Act*
- *Environmental Assessment Act*
- *Consolidated Hearings Act*
- *Ontario Water Resources Act*
- *Public Inquiries Act*
- *Intervenor Funding Project Act, 1988*

RECYCLABLE

Commission des évaluations environnementales

Rapport annuel

Pour l'exercice clos le 31 mars 1989

Rapport annuel de la Commission des évaluations environnementales 1988-1989

Table des matières

Message du président	*2*
Membres de la Commission des évaluations environnementales	*4*
Aide financière aux intervenants	*6*
Compétence	*7*
Simplification du processus d'audience	*12*
Étude de causes particulières	*17*
Autres sources d'information	*20*

Message du président

Nos rapports avec l'environnement ont toujours été précaires et problématiques, mais les futurs historiens écriront fort probablement que l'année 1988-1989 a vu ces rapports mis à rude épreuve.

Sur le plan national, le Canada a été aux prises avec l'incendie d'un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand et avec un déversement de pétrole à Puget Sound qui a causé de graves dégâts écologiques le long des rives de l'île de Vancouver. En outre, les États-Unis ont connu la pire marée noire de toute l'histoire de l'Amérique du Nord lorsque le Valdez de la compagnie Exxon s'est échoué dans le détroit de Prince William, déversant quelque 38 millions de litres de pétrole brut dans les eaux et, de là, sur des centaines de milles le long de la côte de l'Alaska, avec des effets incalculables sur le milieu aquatique.

À l'échelle mondiale, l'année 1988-1989 a vu l'attention se tourner vers divers problèmes tels que le décroissement de la forêt tropicale humide du Brésil, l'appauvrissement continu de la couche d'ozone par les émissions de fluorocarbures, de même que les préoccupations de plus en plus généralisées des milieux scientifiques en ce qui concerne l'origine et les conséquences de « l'effet de serre ». L'environnement continue de prendre un dur coup partout, mais il y a tout de même des signes que les habitants de la planète se rendent finalement compte de l'envergure du problème et reconnaissent enfin que notre survie n'est possible que si l'on s'attaque concrètement aux causes fondamentales de la dégradation de l'environnement. Dans tout le monde industrialisé, les stratèges semblent adopter le thème central du rapport Brundtland suivant lequel un développement économique durable qui soit écologiquement viable est essentiel au maintien de la prospérité économique.

Vu la priorité accordée aux préoccupations écologiques dans l'opinion publique, il n'est pas surprenant de constater que la Commission des évaluations environnementales continue de jouer un rôle de plus en plus grand, travaillant de concert avec le gouvernement, l'industrie et le public pour veiller à ce que les projets qui lui sont soumis aux fins d'approbation ne portent pas atteinte à l'environnement.

Pour nous acquitter de nos responsabilités, nous avons continué de prendre de l'expansion et de nous adapter aux changements législatifs et aux changements dans la nature des demandes qui nous sont soumises.

Au sein de la Commission elle-même, la nomination de Mme Barbara Doherty, de Toronto, au poste de vice-présidente a porté à sept le nombre de membres à plein temps, y compris le président. Parmi les six membres à temps partiel, M. O.P. Dwivedi est parti en avril 1989 et a été remplacé au début de mai par Mme Esther Jacko de Birch Island, qui remplira un mandat de trois ans.

L'an dernier, l'administration a emménagé dans de nouveaux locaux situés au 2300, rue Yonge. Cette année, nous avons terminé la réorganisation associée à ce déménagement, y compris l'agrandissement des locaux. Après les difficultés de rodage normales, notre nouveau système de traitement de texte et d'extraction des données est presque totalement opérationnel et comprend maintenant des fonctions de comptabilité financière perfectionnées qui nous permettent de nous acquitter des responsabilités qui incombent à la Commission en vertu de la *Loi de 1988 sur le projet d'aide financière aux intervenants*. Une base de données comprenant les rapports, les décisions et autres documents pertinents de la Commission a été créée et devrait être accessible au public d'ici quelques mois. En outre, notre personnel administratif a augmenté pour que nous puissions nous occuper rapidement et efficacement des audiences.

La compétence de la Commission a été modifiée de façon importante par diverses mesures législatives; ces changements seront examinés en détail plus loin dans le présent rapport. Par exemple, les modifications apportées à la *Loi sur la protection de l'environnement* et à la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* donnent des pouvoirs décisionnels à la Commission, alors qu'auparavant elle n'était habilitée qu' à soumettre des recommandations au directeur des Autorisations, fonctionnaire du ministère de l'Environnement, qui prenait la décision finale. Par l'adoption en décembre 1988 de la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants* et sa promulgation le 1er avril 1989, le gouvernement a rempli son engagement et facilité l'accès aux audiences pour les personnes qui autrement n'auraient pas les ressources financières nécessaires pour y participer. Cette loi, qui est en vigueur pour une période d'essai de trois ans, accorde également à la Commission le pouvoir législatif d'adjuger les dépens à la conclusion d'une audience sans qu'elle ne soit liée par les critères utilisés par les tribunaux judiciaires pour l'adjudication de ces dépens.

La *Loi sur les évaluations environnementales*, l'une des lois les plus importantes qui régit la Commission, fait actuellement l'objet d'un examen approfondi qui aboutira probablement à d'importantes modifications dans un avenir rapproché. Entre temps, la Commission a mis de l'avant de son propre chef un certain nombre de règles conçues pour améliorer et simplifier le processus d'audience, notamment des règles visant à établir et à clarifier la portée des questions en litige ainsi que des mesures destinées à accélérer les témoignages oraux à l'occasion des audiences, abrégeant ainsi le processus dans la mesure du possible. Ces réformes, amorcées l'an dernier avec l'élaboration de notre règlement intérieur, demeurent une priorité étant donné le nombre de demandes extrêmement complexes dont est maintenant saisie la Commission.

De concert avec la Commission des affaires municipales de l'Ontario, nous avons tenu un atelier dans le but d'échanger des idées sur diverses questions liées au processus

d'audience. Cette activité comprenait une allocution informative de M. le juge Robert F. Reid de la Cour suprême de l'Ontario sur l'adaptation de la conférence préparatoire à l'audience, utilisée dans le système judiciaire, en fonction de règles administratives comme les nôtres. Nous avons également invité les professeurs Audrey Armour et Peter Homenuk de la Faculté des études environnementales de l'Université York, qui ont parlé de l'évaluation des incidences sociales à une de nos assemblées mensuelles. Nous prévoyons de tenir une autre table ronde plus tard cette année.

Que réserve l'avenir?

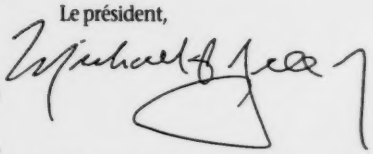
La Commission participera à un certain nombre d'audiences importantes au cours des deux prochaines années, dont l'une, qui porte sur l'évaluation environnementale de portée générale pour la gestion du bois d'oeuvre, est en cours depuis un an. Des réunions de procédure ont eu lieu au sujet de la demande d'installations de traitement des déchets dangereux présentée par la Société ontarienne de gestion des déchets; cette audience devrait débuter vers la fin de 1989. En outre, un certain nombre de demandes de décharges seront soumises à la Commission, ainsi que la première demande faisant intervenir la destruction de BPC par des unités mobiles.

Au cours des prochains mois, la Commission modifiera son règlement intérieur pour y inclure les changements qui résultent de ses propres initiatives en matière de procédure, de la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants* et des pouvoirs qu'elle a récemment acquis en matière d'adjudication des dépens.

Nous continuerons également à élaborer, de concert avec la Commission des affaires municipales de l'Ontario, un règlement intérieur régissant le fonctionnement des commissions mixtes.

Au seuil des années 1990, la Commission des évaluations environnementales est assurée de disposer du cadre administratif et législatif et des règles nécessaires pour traiter efficacement et équitablement les affaires dont elle est saisie. Cela dit, elle ne relèvera pas ces défis au détriment de l'intérêt public.

Le président,



Michael I. Jeffery, c.r.

Membres de la Commission des évaluations environnementales

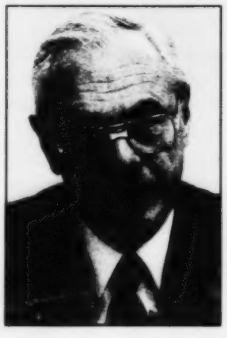
Barbara Doherty, de Toronto, est vice-présidente à plein temps de la Commission depuis novembre 1988. Elle a obtenu son baccalauréat en sciences de l'Université de Western Ontario en 1977 et son diplôme en droit d'Osgoode Hall en 1980. Elle a été admise au barreau en 1982.

Mme Doherty a exercé le droit civil à Toronto et a comparu à titre d'avocate devant un large éventail de tribunaux judiciaires et de tribunaux administratifs jusqu'à sa nomination à la Commission.

Paul F.J. Eagles, m.c.i.p., est membre à temps partiel et représente Cambridge. M. Eagles détient un baccalauréat en biologie et une maîtrise en zoologie et en mise en valeur des ressources de l'Université de Guelph, et un doctorat en aménagement régional et urbain de l'Université de Waterloo, où il enseigne actuellement.

M. Eagles a publié de nombreux ouvrages sur l'écologie appliquée, la gestion des ressources et les loisirs de plein air.

Robert B. Elsen, c.r., est vice-président à plein temps de la Commission. Il a obtenu son baccalauréat en sciences politiques et en économique de l'Université de Toronto en 1951 et son diplôme en droit d'Osgoode Hall en 1955. Il a été professeur à temps partiel à cet endroit, où il a enseigné le cours d'admission au barreau. Il a exercé le droit commercial depuis son inscription au barreau jusqu' à sa nomination à la Commission en mars 1981.



Esther M. Jacko est membre à temps partiel et représente Birch Island. Mme Jacko est gestionnaire des terres du Conseil de la première nation de Whitefish River. Son domaine de spécialisation est la gestion des terres indiennes. Elle connaît également à fond les traités indiens et l'histoire de l'île de Manitoulin. Mme Jacko est présidente du Inter-Reserve Lands Management Committee. Elle s'occupe de gestion de l'environnement depuis plusieurs années, à titre de porte-parole des autochtones pour l'Algoma-Manitoulin Nuclear Awareness Group. Mme Jacko est également membre de la North Channel Preservation Society, qui s'emploie à conserver l'intégrité historique et environnementale de Nehahupkung, aussi appelé Casson's Peak, à Baie Fine. Elle a été nommée à la Commission en avril 1989.

Michael I. Jeffery, c.r., est une autorité en matière de droit administratif. Il détient une maîtrise en droit de l'environnement d'Osgoode Hall. M. Jeffery a exercé le droit à Toronto pendant 14 ans avant sa nomination à la Commission en 1981. Il est actuellement coprésident du Comité du droit de l'environnement de l'Association internationale du barreau, président sortant du Council of Canadian Administrative Tribunals, éditeur canadien du *Environmental and Planning Law Journal* et rédacteur en chef du *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*.

Douglas James Kingham travaille dans le domaine de la gestion de l'environnement depuis plus de vingt ans, d'abord en qualité de chercheur scientifique et gestionnaire de la qualité des eaux, puis à titre de directeur du programme fédéral d'intervention d'urgence. Il a élaboré le projet de loi sur le déversement dans les océans canadiens et a été négociateur de certaines dispositions du droit de la mer relatives à l'environnement marin, tout en présidant le groupe de travail antipollution de l'Organisation intergouvernementale de la navigation. Avant de se joindre à la Commission, M. Kingham a été directeur général d'Environnement Canada pour la région de l'Ontario et président canadien du Conseil de la qualité de l'eau de la Commission mixte internationale.

Anne Koven est membre à temps partiel et représente Toronto. Nommée à la Commission en avril 1987, Mme Koven détient une maîtrise en administration publique de l'Université Queen's. De 1981 à 1986, elle a été directrice des recherches pour l'étude sur le site d'enfouissement sanitaire du Haut-Ottawa commandée par le ministère de la Santé de l'Ontario. Elle a travaillé dans l'industrie minière et auprès du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail de l'Ontario.

Elie W. Martel est vice-président à temps plein de la Commission et représente Capreol. M. Martel était enseignant et directeur d'école avant 1967, année où il a été élu à l'Assemblée législative.

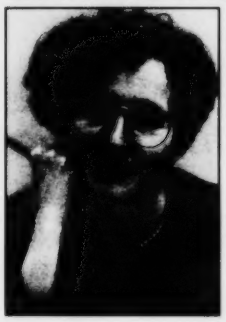
M. Martel a été député néo-démocrate de Sudbury-Est jusqu'en 1987 et a été leader parlementaire de son parti de 1978 à octobre 1985. À titre de député, il a accordé considérablement d'importance aux questions environnementales.

M. Martel est l'auteur de deux rapports importants sur la sécurité au travail. Il a été nommé à la Commission en mars 1988.

Mary G. Munro est vice-présidente à temps plein de la Commission et représente Burlington. Elle est infirmière diplômée, joue un rôle actif dans les questions communautaires et environnementales depuis de nombreuses années et a siégé à divers conseils et commissions. Mme Munro a été conseillère municipale, conseillère régionale et maire de la ville de Burlington. Elle a été nommée à la Commission le 1er septembre 1981.

Grace Patterson est vice-présidente à temps plein de la Commission. Avant sa nomination en 1986, elle exerçait le droit de l'environnement auprès de l'Association canadienne du droit de l'environnement. Elle a été administratrice de plusieurs organismes de défense de l'environnement et a siégé au Conseil consultatif scientifique de la Commission mixte internationale et au Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales.

Mme Patterson donne un cours sur le droit de l'environnement à l'école de droit de l'Université Queen's.



Richard A. Pharand, c.r., est membre à temps partiel et représente Sudbury. M. Pharand est bilingue et est l'associé principal de l'étude Pharand Kuyek. Il est l'un des membres fondateurs de l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario. M. Pharand est membre de l'Advocates' Society, de la Criminal Lawyers Association, de l'Association du barreau canadien et de la Sudbury Law Association. Il est directeur de secteur de l'aide juridique des districts de Sudbury et Manitoulin. M. Pharand a été nommé à la Commission des évaluations environnementales le 14 avril 1986.

Alan William Roy est membre à temps partiel et représente Brighton. Diplômé en sciences de l'Université Sir George Williams de Montréal et de l'Université Queen's de Kingston, M. Roy a une vaste expérience scientifique dans le domaine de la protection des pêches. Il est actuellement directeur environnemental pour l'Union of Ontario Indians et a été nommé à la Commission en avril 1987.

Elaine B. Tracey est membre à temps partiel et représente Eganville. Mme Tracey a été nommée à la Commission le 29 octobre 1987. Elle s'intéresse vivement aux questions locales d'ordre environnemental et a présenté des exposés sur la gestion des déchets dans son canton. Elle a participé au projet de nettoyage de la rive d'Eganville, et est présidente sortante de l'Association commerciale régionale d'Eganville.

Aide financière aux intervenants

La Commission des évaluations environnementales est convaincue depuis quelque temps de l'intérêt qu'il y a à fournir une aide financière aux participants à ses audiences. Présentée de façon bien structurée et responsable, la défense de l'intérêt public nous permet de veiller à ce que tous les sujets de préoccupation soient examinés et à ce qu'un certain équilibre soit établi dans les données qui nous sont soumises. En outre, une aide financière versée bien avant l'audience aide les parties intéressées à planifier une participation plus utile, rend le processus plus efficace et accessible et, d'après notre expérience, abrège la durée de l'audience.

Le gouvernement de l'Ontario a entrepris d'importantes initiatives à cet égard. Depuis 1984, des fonds ont été versés à l'avance par décret pour 15 audiences auxquelles a participé la Commission. À une exception près, chaque décret autorisait cette dernière à répartir un montant précis entre les participants éventuels qui remplissaient les critères d'admissibilité prévus dans le décret. Les montants fournis variaient entre 30 000 $ et 750 000 $, cas de l'audience relative à la gestion du bois d'oeuvre qui a cours à Thunder Bay.

En ce qui concerne l'audience de la Société ontarienne de gestion des déchets, le décret diffère des autres. Ici, la Commission a été autorisée à faire des recommandations au gouvernement quant au montant total à fournir et aux modifications à apporter aux critères d'admissibilité, puis à distribuer les fonds une fois l'approbation donnée par le gouvernement.

En décembre 1988, le comité de financement a recommandé un programme de financement au ministre de l'Environnement qui consistait à distribuer environ 3,8 millions de dollars sur une période de deux ans à trois intervenants : la municipalité régionale de Niagara, le canton de Lincoln-Ouest et l'Ontario Toxic Waste Research Coalition. Le programme proposé par le comité recommandait que les critères soient modifiés de manière à ce que les frais juridiques puissent être remboursés aux mêmes taux que ceux utilisés par le gouvernement lorsqu'il engage un avocat du secteur privé. Le décret original exigeait que les taux du régime d'aide juridique s'appliquent.

Le Conseil des ministres de l'Ontario a approuvé le programme proposé, à l'exception de la recommandation touchant les taux des frais juridiques (évalués à 600 000 $). Par conséquent, le programme de financement fournira 3,2 millions de dollars aux trois parties pour les aider à se préparer à l'audience de la Société ontarienne de gestion des déchets.

Faisons remarquer que celle-ci avait déjà versé une aide financière de 2,4 millions de dollars aux participants éventuels. Le gros de cette aide financière a été accordé aux deux municipalités qui avaient été proposées comme lieu de l'entreprise.

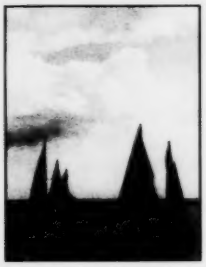
La décision du gouvernement d'adopter l'idée d'une aide financière aux intervenants dans le cas des audiences portant sur les évaluations environnementales a abouti à l'adoption de la *Loi de 1988 sur le projet d'aide financière aux intervenants*, promulguée le 1er avril 1989. Aux termes de cette loi, qui sera mise à l'essai pendant trois ans, les intervenants éventuels à toute audience de la Commission des évaluations environnementales, de la Commission de l'énergie de l'Ontario ou d'une commission mixte créée en vertu de la *Loi sur la jonction des audiences* peuvent demander une aide financière du promoteur pour participer plus efficacement à l'audience. Les critères qui régissent cette aide financière sont prescrits dans la loi. Les causes visées doivent toucher une importante partie de la population et faire intervenir l'intérêt public plutôt qu'un intérêt personnel. Le comité de financement, qui comprend des membres de la Commission autres que ceux qui entendront l'affaire, doit déterminer si l'intervenant a tenté d'obtenir des fonds d'autres sources, établir s'il s'intéresse véritablement au dossier et examiner sa proposition en ce qui concerne l'utilisation des fonds et le contrôle financier qu'il exercera sur ces fonds. Le promoteur, pour sa part, peut s'opposer au versement d'une aide financière aux termes des critères généraux précités s'il estime que la versement de tels fonds lui causerait des difficultés financières considérables.

La Commission a établi un règlement intérieur en vertu de la loi. Ce règlement traite des avis au public qui doivent préciser le droit des intervenants de demander une aide financière, la marche à suivre pour demander le statut d'intervenant avant la création du comité de financement, le droit qu'a le promoteur de s'opposer au versement d'une aide financière aux intervenants et les renseignements qui doivent figurer dans une demande d'aide financière.

La partie II de la loi modifie les dispositions de la *Loi sur les évaluations environnementales* et donne à la Commission le pouvoir d'adjuger les dépens à la clôture d'une instance, portant précisément que la Commission des évaluations environnementales, la Commission de l'énergie de l'Ontario et une commission mixte ne sont pas assujetties aux critères qui régissent l'adjudication des dépens par un tribunal.

La loi indique clairement qu'elle ne vise pas les audiences pour lesquelles un avis au public a été donné avant la date de son entrée en vigueur. En conséquence, les pouvoirs d'adjuger les dépens ne s'appliquent pas à l'audience portant sur l'évaluation environnementale de portée générale pour la gestion du bois d'oeuvre.

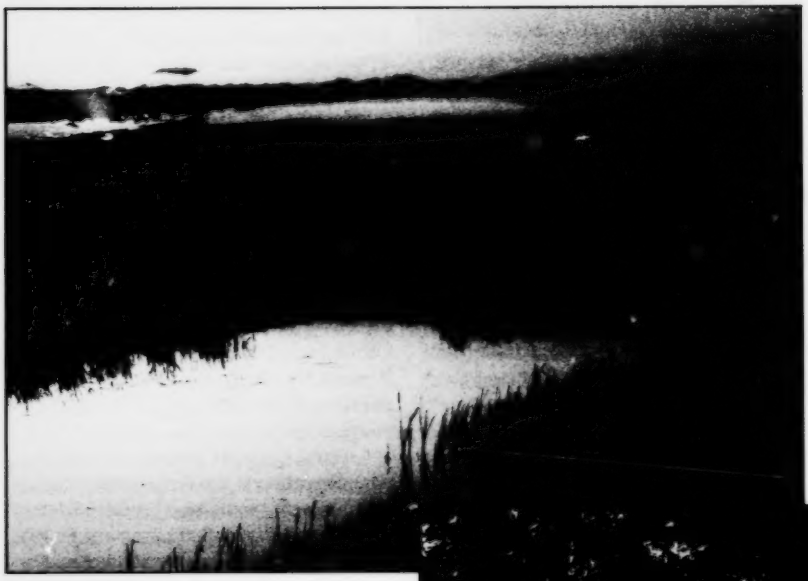
Compétence



Loi sur les évaluations environnementales

La *Loi sur les évaluations environnementales* est le texte législatif qui établit les conditions de planification que doivent remplir les promoteurs d'entreprises et qui donne à la Commission un contrôle général sur la planification d'une entreprise et sur ses aspects physiques et techniques. Dans la loi, l'environnement désigne non seulement l'environnement naturel, mais également les « conditions sociales, économiques et culturelles » et tout « bâtiment, ouvrage, machine ou autre dispositif ou chose fabriqué par l'être humain ». Cette loi a pour objet « la protection, la conservation et la gestion prudente de l'environnement en Ontario ».

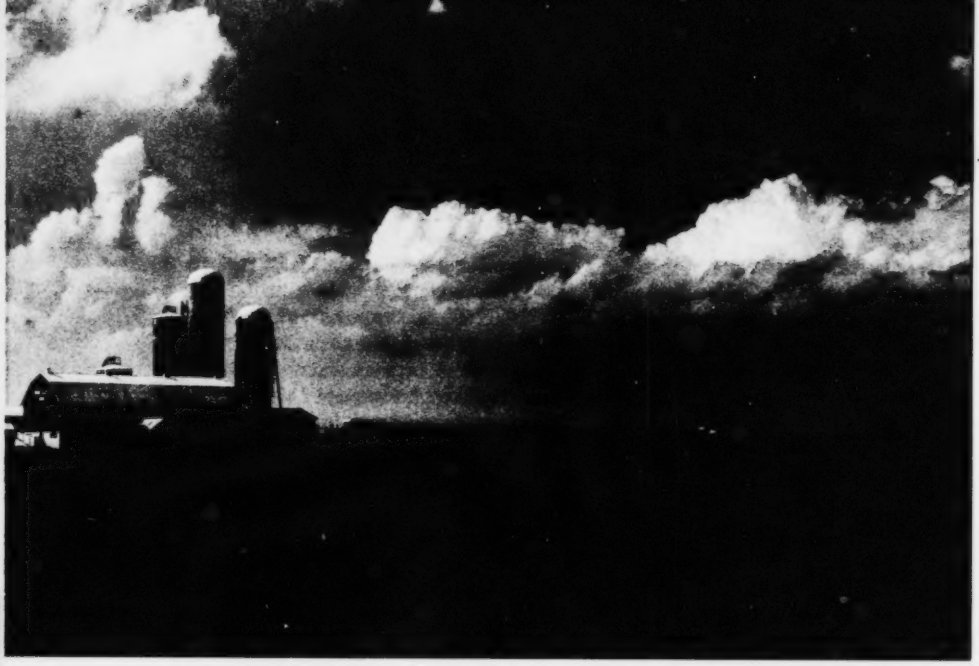
La Commission a le pouvoir d'autoriser ou de rejeter des entreprises sur renvoi du ministre de l'Environnement. La loi vise les entreprises du gouvernement provincial et des municipalités, mais non celles du secteur privé, sauf si elles sont désignées expressément par le ministre. À l'heure actuelle, les entreprises du secteur privé qui portent sur la gestion des déchets, y compris les incinérateurs, y sont assujetties.



Si une entreprise proposée relève de la *Loi sur les évaluations environnementales*, le promoteur doit présenter une évaluation environnementale. Il s'agit d'un document décrivant en détail le projet, ses répercussions et toute mesure atténuante susceptible d'en découler. L'évaluation doit en outre proposer des solutions de rechange à l'entreprise et d'autres *méthodes* possibles pour la réaliser, et faire état des répercussions éventuelles. Par ailleurs, la Commission peut demander que des modifications soient apportées à l'évaluation avant de l'approuver.

Une fois l'évaluation achevée, une audience peut avoir lieu si on l'a demandée, à moins que le ministre ne juge qu'une audience serait inutile ou retarderait indûment les choses. Sur autorisation du Conseil des ministres, le ministre peut également accorder une exemption et dispenser ainsi les parties de l'évaluation et de l'audience, s'il estime que l'application normale de la loi ne serait pas dans l'intérêt public.

Outre les propositions individuelles, la loi prévoit des évaluations de portée générale. Ce genre d'évaluation a pour objet de regrouper les projets de moindre envergure qui ont des effets négligeables ou similaires et dont l'examen distinct entraînerait une charge administrative



écrasante. S'il y a lieu, on peut toujours faire changer de catégorie un projet visé par une évaluation de portée générale et demander qu'il soit étudié séparément.

Une vaste gamme de projets se prêtent à une évaluation de portée générale. Les projets provinciaux et municipaux de construction routière ont été parmi les premiers à être évalués de cette façon; depuis, on l'a fait pour un certain nombre d'autres demandes qui visaient par exemple des installations d'elimination des déchets solides, des barrages, des digues et des circuits de canotage. La Commission mène actuellement une audience sur l'évaluation environnementale de portée générale relative à la gestion du bois d'oeuvre sur les terres de la Couronne de l'Ontario. Il s'agit de la première évaluation d'aussi grande envergure à être classée dans les évaluations de portée générale et elle établira sans doute des précédents pour des évaluations semblables dans l'avenir.

La Commission a le pouvoir de déterminer ses propres règles de procédure en vertu de la loi et, en janvier 1988, elle a adopté son premier règlement intérieur. Depuis le 1er avril 1989, elle a également le pouvoir d'adjuger les dépens aux parties à une audience sur une évaluation environnementale. La Commission n'est cependant pas assujettie aux conditions qui régissent l'adjudication des dépens par les tribunaux. Cette disposition constitue un instrument important, dont l'utilisation peut inciter les participants à présenter leur cause avec rapidité et de manière responsable.

Loi sur la protection de l'environnement

En vertu des articles 30 et 32, Partie V, de la *Loi sur la protection de l'environnement*, la Commission est autorisée à tenir des audiences sur les systèmes de gestion des déchets et les lieux d'élimination des déchets. Les décisions qui résultent de ces audiences sont prises sur la base de l'objet de la loi, à savoir « la protection et la conservation de l'environnement naturel ».

Jusqu'en juin 1988, la Commission pouvait faire des recommandations, mais elle ne pouvait pas rendre de décision. Conformément à la *Loi de l'988 modifiant des lois concernant l'exécution de mesures environnementales*, L.O. 1988, chap. 54, elle est maintenant habilitée à prendre des décisions et à adjuger les dépens aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Les pouvoirs d'adjudication des dépens ont été abrogés par la *Loi de 1988 sur le projet d'aide financière aux intervenants*, L.O. 1988, chap. 71, qui a remplacé ces pouvoirs par des pouvoirs semblables, mais plus étendus, qui permettent à la Commission d'utiliser des critères plus larges que ceux dont se servent les tribunaux. Ces dispositions visent à donner à la Commission la capacité d'adjuger les dépens aux parties « perdantes » si elles ont contribué de façon importante à l'audience.

Il est maintenant possible d'en appeler des décisions de la Commission devant le Conseil des ministres de l'Ontario ou, pour une question de droit, devant la Cour divisionnaire de l'Ontario. Cette disposition signifie que la Commission d'appel de l'environnement n'a plus de rôle à jouer dans la structure d'appel des décisions de la Commission des évaluations environnementales. Elle continue cependant de participer à l'examen des décisions prises sans audience par un directeur nommé aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*.

Les dispositions de la loi portant sur la tenue d'une audience demeurent inchangées. Lorsqu' une demande fait intervenir l'élimination de déchets industriels liquides transportés ou de déchets dangereux, ou encore la production de déchets domestiques pour l'équivalent de 1 500 personnes, une audience publique est obligatoire; cependant, le directeur peut dispenser la Commission d'en tenir une s'il est d'avis que la situation est urgente. Dans d'autres situations, le directeur peut, sans y être obligé, exiger la tenue d'une audience.

Les critères que la Commission emploie pour déterminer si une demande doit être approuvée sont contenus à l'article 38 de la *Loi sur la protection de l'environnement*. En gros, cet article dispose qu'une demande peut être refusée ou que des conditions peuvent y être imposées dans les cas suivants :

- l'entreprise proposée n'est pas conforme à la loi ou à ses règlements;
- elle peut créer une nuisance;
- elle n'est pas dans l'intérêt public;
- elle peut engendrer un risque pour la santé ou la sécurité de quiconque.

Les conditions peuvent comprendre, par exemple, une étude des besoins techniques, des garanties financières, un programme de

contrôle ou la tenue de consultations publiques supplémentaires.

Depuis l'adoption de ces modifications, la Commission demande au directeur des Autorisations d'imposer des conditions précises et de lui faire connaître les motifs de ces conditions au moyen de la formule prescrite à cet effet. Auparavant, la Commission recommandait au directeur d'imposer ces conditions. En vertu de la nouvelle pratique, les parties intéressées doivent recommander et discuter, à l'audience, toutes les conditions qu'elles jugent nécessaires, puisqu'elles n'auront aucune autre occasion de les réviser ou d'y ajouter des détails, à moins d'en appeler devant le Conseil des ministres.

Loi sur les ressources en eau de l'Ontario

En vertu des paragraphes 25 (1) et 26 (1) de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la Commission est habilitée à tenir une audience après en avoir reçu l'avis du directeur. Ces paragraphes traitent de l'établissement ou de l'agrandissement d'une station d'épuration des eaux d'égout dans une municipalité autre que celle du requérant, ou de la construction d'une station dans la municipalité de ce dernier. Dans le premier cas, une audience est obligatoire; dans le second, c'est le directeur qui décide s'il faut ou non en tenir une. Après que le directeur en a avisé la Commission, celle-ci doit aviser le public de l'audience en lui signalant que si elle ne reçoit aucune objection à la demande, la décision la concernant sera prise sans audience.

En vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la Commission est également habilitée à tenir des audiences au sujet des demandes qu'elle reçoit en vue de définir et de désigner une zone en tant que zone de service public d'eau ou zone de service public d'égout, et à fixer les tarifs relatifs à ces services. La Commission n'est pas tenue de convoquer une audience si personne ne s'oppose à une proposition une fois l'avis au public donné.

La Commission peut maintenant adjuger les dépens de la même façon qu'elle le fait en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, et les droits d'appel sont identiques à ceux prévus dans cette loi.

Loi sur les enquêtes publiques

À l'occasion, par voie de décret, la Commission doit tenir des audiences en vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques*. Cette loi permet d'entendre les témoignages des intéressés sur les questions d'intérêt public non visées par une autre loi.

Le Conseil des ministres peut nommer une commission d'enquête sur toute question susceptible d'influer sur le bon gouvernement de l'Ontario, la gestion des affaires publiques ou l'administration de la justice. S'il s'agit d'une question d'ordre environnemental, il se peut que ce soit la Commission qui soit appelée à diriger l'audience.

Loi sur la jonction des audiences

La *Loi sur la jonction des audiences* fournit une procédure générale qui englobe 12 lois précises, dont la *Loi sur les évaluations environnementales*, la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur l'expropriation* (la Commission n'est visée que par les articles 6, 7 et 8), la *Loi sur les municipalités*, la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et la *Loi sur l'aménagement du territoire*. La Commission des évaluations environnementales s'occupe normalement des demandes assujetties à beaucoup de ces lois et elle a été désignée, tout comme la Commission des affaires municipales de l'Ontario, comme l'un des organismes d'où proviennent les membres de commissions mixtes prévues par cette loi. Les présidents des deux commissions décident si une commission mixte pour une audience particulière sera composée de membres de chaque commission ou bien d'un ou de plusieurs membres d'une seule de ces commissions. Quoi qu'il en soit, les membres des commissions mixtes ne proviennent d'aucune autre source, même si certains autres organismes ou particuliers, tels que l'agent d'audience de l'escarpement du Niagara, tiendraient normalement une audience en vertu d'une des lois qui justifient l'application de la *Loi sur la jonction des audiences*.

Les commissions mixtes ont le pouvoir d'adjuger les dépens et l'ont grandement exercé récemment, notamment dans le cas de la demande d'aménagement d'un incinérateur présentée par SNC et de la proposition de décharge de Halton. Ces dépens ont été adjugés en fonction de la contribution de la partie à l'audience, et non du fait que les résultats de l'audience traduisaient la position de la partie contre qui les dépens ont été adjugés. Dans le cas de la décharge de Halton, les dépens ont été adjugés contre les parties qui, de l'avis de la Commission, avaient indûment allongé l'audience par la présentation de renseignements non pertinents.

Les dispositions d'appel de la *Loi sur la jonction des audiences* ont préséance sur celles de chacune des lois qu'elle vise. La décision d'une commission mixte est irrévocable 28 jours après qu'elle a été rendue, à moins qu'un appel n'ait été interjeté devant le Conseil des ministres.

Simplification du processus d'audience

Au cours de la dernière année, nous avons déclaré à maintes reprises que la Commission des évaluations environnementales était déterminée à améliorer la façon dont elle dirige ses audiences. Son travail vise de plus en plus des projets coûteux qui s'étendent sur plusieurs années, comme le plan du ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, qui souhaite mettre sur pied un programme de gestion du bois d'oeuvre sur les terres de la Couronne, et la proposition d'installations de traitement et d'élimination des déchets dangereux dans le canton de Lincoln-Ouest présentée par la Société ontarienne de gestion des déchets. Les audiences de la Commission sont en grande partie financées par les deniers publics; nous croyons donc que les longues audiences ne sont justifiées qu'en cas d'absolue nécessité. Le processus lui-même doit être le plus efficace possible. Nous avons la responsabilité de veiller à ce que les deniers publics soient bien dépensés dans la poursuite de notre objectif qui consiste à sauvegarder l'environnement.

La simplication du processus ne compromet en rien notre obligation de garantir à tous les participants une audience juste. De façon générale, les parties aux audiences sont d'accord avec cette simplification. La plupart des règles de procédure que nous avons adoptées visent à obtenir les preuves aussi rapidement que possible, sans nuire à personne.

La décharge de Halton : une cause qui nécessitait des changements

Les principaux aspects de la demande de décharge de Halton sont examinés dans l'étude de causes particulières, plus loin dans le présent rapport. On a dit que cette audience avait été excessivement longue et compliquée. Il est certes intéressant de constater qu'elle a duré 194 jours, que plus de 1 000 pièces y ont été déposées et qu'elle a généré 50 000 pages de transcription.

Une audience trop longue ou complexe laisse, dans son sillage, le sentiment que la justice n'a pas été bien servie. La façon dont l'évaluation de Halton a été traitée, et les répercussions ultérieures pour l'audience, ont justement abouti à ce sentiment. Par ricochet, le comité est parvenu à certaines conclusions sur les moyens de simplifier le processus, pour que les futures audiences soient plus efficaces.

Voici quelques points qui pourraient bien être améliorés :

1. Quand le promoteur applique son jugement aux facteurs d'évaluation, afin de passer d'une étape du processus d'évaluation à une autre, il doit être possible d'associer ce jugement aux données disponibles à ce moment.
2. L'application uniforme des critères de sélection des lieux par le promoteur aiderait à cerner les lieux vraiment comparables, plutôt que de perdre du temps à étudier des lieux de toute évidence différents, qui ne peuvent être comparés que si des hypothèses fondamentalement divergentes sont faites.
3. La Commission ne devrait pas avoir à faire un choix final entre deux lieux d'élimination, puisque cela ne fait que mobiliser les parties intéressées autour de chacun, chaque partie luttant non seulement contre le promoteur, mais l'une contre l'autre, pour faire en sorte que la Commission choisisse le lieu de l'autre partie. Ce genre d'audience prend beaucoup plus de temps que celles où un seul lieu est étudié.

4. Des changements fondamentaux apportés par le promoteur aux critères de sélection pendant le processus (par exemple, faire du confinement aménagé plutôt que du confinement naturel un facteur décisif) ne peuvent être justifiés que si *tous* les lieux à l'étude à ce moment sont assujettis aux nouveaux critères.
5. Les fonctionnaires du ministère de l'Environnement chargés de l'examen officiel des documents d'évaluation environnementale peuvent jouer un rôle plus important dans le processus en maintenant les choses dans la bonne direction et en comblant les lacunes de la demande avant que l'examen ne soit terminé et envoyé à la Commission pour fins d'audience.
6. Les avocats doivent se souvenir que le principal objectif d'une audience consiste à informer la Commission pour l'aider à prendre une décision éclairée, et non à défendre les intérêts de parties.
7. Les consultations publiques ne doivent pas être simplement une séance où le promoteur parle aux personnes touchées, mais plutôt un lieu d'échange où l'on tient compte des préoccupations des citoyens, *même si* des mesures ne sont pas prises pour les régler.
8. Les présentations doivent être améliorées :

- les rapports ne doivent pas être retenus de façon déraisonnable
- les preuves non pertinentes doivent être évitées
- les détails excessifs de même
- les experts ne doivent pas être des défenseurs de leurs clients
- l'approche adoptée par le promoteur doit être impartiale et juste.

En outre, la commission mixte a fait savoir aux parties à l'audience sur la décharge de Halton que certaines des pratiques observées étaient inacceptables, et elle a adjugé les dépens en conséquence. Ainsi, les parties aux futures audiences pourront aider à simplifier elles-mêmes le processus.

Gestion du bois d'oeuvre : la première audience sur une évaluation environnementale de portée générale

L'enjeu, ici, est l'avenir de l'industrie forestière de l'Ontario. Des pratiques de foresterie et des règlements gouvernementaux qui soient respectueux de l'environnement sont indispensables pour fournir un approvisionnement suffisant en bois. Bien que ces questions aient une importance sur les plans économique et social pour l'ensemble de la province, elles préoccupent particulièrement les localités du Nord qui dépendent en grande partie ou en totalité de cette industrie pour leur survie. L'intérêt que suscite la protection de nos forêts se traduit par le fait que plus de 50 groupes sont représentés à titre de parties aux audiences. Ces dernières ont surtout lieu à Thunder Bay, et des audiences publiques supplémentaires sont prévues dans 14 autres villes, situées principalement dans le Nord. Les transcriptions sont conservées dans des dizaines de municipalités de la province, de sorte que toutes les parties désireuses de prendre part aux audiences seront en mesure de le faire.

Le ministère des Richesses naturelles a préparé sa cause pendant des années. Compte tenu de l'importance et de la diversité des questions à l'étude, il n'est peut-être pas surprenant de constater que les preuves sont présentées dans le cadre d'un long processus qui fait intervenir 17 groupes comptant jusqu'à neuf témoins. Lorsque la Commission a suspendu ses travaux en juillet, le promoteur en était rendu au

quatorzième groupe de témoins, plus de 600 pièces avaient été déposées et environ 20 000 pages de preuves avaient été transcrites.

La Commission a apporté de nombreux changements à sa procédure en vue d'accélérer les audiences tout en reconnaissant la complexité de la cause et l'exigence juridique voulant que tous les participants aient droit à un traitement juste. Parmi ces changements, des mesures évidentes ont été prises, comme admettre les compétences de témoins experts sur la foi de leur curriculum vitae, plutôt que d'un long témoignage oral. Des déclarations de faits ont également été prévues dans le cas des preuves non litigieuses, éliminant encore une fois la nécessité d'une présentation orale de preuves et d'un contre-interrogatoire. La Commission a pensé à imposer une limite de temps pour la présentation orale de la preuve principale, mais elle s'en est abstenue pour éviter de porter préjudice aux parties suivant le promoteur. Cependant, elle a fortement suggéré aux parties de réduire volontairement le temps qu'elles mettraient à donner des preuves orales directes, qui pour la plupart contiennent les mêmes renseignements que dans les déclarations écrites.

La Commission a instauré des modifications visant à contrer l'antagonisme qui caractérise habituellement les audiences. La Commission croit que « l'élément de surprise » n'est pas nécessairement productif dans une séance publique où l'avenir de l'environnement est en jeu. Le promoteur doit soumettre un sommaire des questions importantes abordées dans les déclarations de ses témoins, et les autres parties doivent soumettre à leur tour des déclarations sur les questions soulevées par le promoteur avec lesquelles elles se déclarent d'accord, celles sur lesquelles elles prévoient de faire un contre-interrogatoire, puis celles qui nécessitent ou ne nécessitent pas d'explications orales supplémentaires. Ces déclarations du promoteur et des autres parties sont ensuite utilisées dans des séances officielles « d'observation » dirigées par la Commission avant le début des témoignages de chaque groupe de témoins. Ces séances ont pour objet de tenter d'axer l'audience sur les questions importantes qui sont réellement en litige.

Enfin, des délais serrés ont été imposés à toutes les parties pour la présentation d'un bref résumé écrit des décisions qu'elles entendaient demander à la Commission, y compris une ébauche des modalités d'application. La Commission croit que le fait de faire connaître les objectifs des parties bien avant la fin de l'audience favorise la simplification du processus et, partant, en accélère la conclusion.

La Société ontarienne de gestion des déchets : le prochain défi

Par suite de réunions préliminaires à l'audience portant sur la Société ontarienne de gestion des déchets, la commission mixte a publié un certain nombre de directives.

Elle a décidé de mener l'audience par étapes, organisées à l'avance, de sorte que la présentation des preuves et l'examen de sujets particuliers par toutes les parties soient terminés avant de passer à l'étape suivante.

Le promoteur a été tenu de soumettre toutes les déclarations de ses témoins et les rapports sur lesquels il entend se fonder, avant même le début de l'audience, les autres parties devant présenter les déclarations de leurs témoins et les rapports avant le début de chaque étape. En divulguant avant l'audience les documents écrits qui y seront examinés, les parties pourront mieux se

préparer et axer davantage leur cause sur les questions importantes.

Des règles supplémentaires ont été conçues pour accélérer l'audience. Les parties et leurs experts doivent se rencontrer avant le début pour tenter de convenir d'une déclaration de faits et d'opinions d'experts. Si les parties conviennent qu'une question n'est pas en litige, seules les preuves strictement nécessaires pour établir les faits aux yeux de la commission mixte seront présentées et il ne faudra pas tenir de contre-interrogatoire à ce sujet. Au moment de déterminer à qui elle adjugera les coûts, la commission mixte pourra tenir compte, entre autres choses, du fait que la partie en cause a refusé de convenir qu'une question n'était pas en litige lorsqu'elle aurait dû en convenir, et du fait que le comportement de cette partie a permis d'abréger ou a prolongé indûment l'audience.

Grâce à ces directives et à d'autres que la commission mixte pourra édicter plus tard, on espère qu'à l'audience sur la Société ontarienne de gestion des déchets, les questions en litige seront clairement définies, toutes les parties connaîtront la cause avant le début et les travaux ne seront pas prolongés indûment par la présentation de preuves sur des points non litigieux.

L'expérience d'autres comités

Les membres de la Commission des évaluations environnementales et de commissions mixtes ont proposé et mis à l'essai des règles améliorées pour simplifier le processus de chaque audience importante qui a eu lieu l'an dernier. Plus l'audience est longue et complexe, plus ces changements sont nécessaires.

Les comités des audiences portant sur l'incinérateur Trintek et la décharge de Peel ont élaboré de telles règles, mais ont été incapables de les mettre en application parce que les audiences ont été ajournées. D'autres audiences, y compris celles touchant les décharges de North Simcoe et de Meaford ainsi que le chemin Derry, utilisent les nouvelles approches.

Bon nombre des règles qui ont été mises en oeuvre après discussion et accord lors d'audiences préliminaires et qui sont utilisées dans des audiences en cours sont semblables à celles déjà en place pour les audiences sur la gestion du bois d'oeuvre et la Société ontarienne de gestion des déchets. Ces règles comprennent notamment le dépôt préliminaire des déclarations des témoins, dont les sommaires et les rapports; la nécessité d'un préavis si une partie prévoit de contester la qualification d'un témoin expert; l'obligation pour les parties de déposer une déclaration précisant les faits, les questions ou les preuves sur lesquels elles se sont entendues; la présentation préalable de l'ordre des témoins et de la liste d'experts, ainsi que le temps prévu pour l'interrogatoire principal; et la nécessité de limiter le contre-interrogatoire des témoins par les parties ayant des intérêts semblables aux questions de clarification, sans répétition de l'interrogatoire principal.

Les parties aux audiences de la Commission ont appuyé l'idée de simplifier le processus parce qu'elles trouvent les audiences longues et trop coûteuses. Bien que certaines se soient opposées à quelques-unes des propositions, elles ont pu en arriver à un consensus et ont convenu d'accepter la majorité des propositions de la Commission.

Rôle des réunions et audiences préliminaires

La discussion qui précède permet de constater l'importance d'une audience ou réunion préliminaire : c'est la tribune qui a permis à la Société ontarienne de gestion des déchets et à d'autres comités de préciser l'orientation qu'ils comptaient prendre.

Il est devenu courant que les audiences préliminaires fassent intervenir l'examen détaillé des positions de chaque partie, l'établissement des questions qui seront examinées pendant l'audience et le calendrier d'échange des déclarations et des interrogatoires écrits des témoins. Ce calendrier décrit ce que diront les divers témoins et permet aux autres parties de poser, à l'avance, des questions qui nécessitent des renvois ou des calculs détaillés avant de pouvoir fournir l'information nécessaire. C'est également à cette étape que seront abordés les délais impartis pour le dépôt des documents, l'utilité d'avoir recours à des unités de mesure uniformes, les limites raisonnables à prévoir pour la présentation des preuves orales, les avertissements au sujet des critères qui seront retenus pour l'examen de l'adjudication des dépens et d'autres mesures permettant d'assurer une audience juste mais rapide.

Les règles régissant la présentation des preuves pendant l'audience peuvent être examinées à l'audience préliminaire, puisque cela permet de traiter toutes les parties uniformément tout au long du processus. Une fois que l'audience a débuté, il est difficile de mettre en oeuvre de nouvelles règles, car les parties qui ont déjà présenté des preuves peuvent par la suite être traitées différemment de celles qui présenteront des preuves plus tard. Cette situation peut donner lieu, on le comprendra, à des objections de part et d'autre.

L'audience préliminaire permet de réduire le nombre de questions qui pourraient être examinées pour le porter au nombre plus petit des points qui sont réellement en litige. Par exemple, les experts de disciplines précises peuvent se réunir, après l'échange des déclarations des témoins, des interrogatoires écrits et des réponses, mais avant la présentation de la preuve orale, afin de délimiter les principales questions ou divergences sur lesquelles on insistera à l'audience. Toute entente conclue par ces experts serait entérinée par les parties et présentée à la Commission sous forme de déclaration de faits acceptés ou de témoignage oral d'un témoin ou d'un groupe de témoins, qui pourrait même comprendre des experts de plus d'une partie.

La Commission va se pencher sur les moyens d'adopter la notion de conférence préparatoire à l'audience qui est utilisée par les tribunaux judiciaires. Il s'agirait de tenir une réunion, juste avant le début des témoignages oraux, entre les parties et un membre de la Commission qui ne siégerait pas à cette audience, dans le but d'expliquer

les vues du membre de la Commission et d'encourager les parties à abandonner les positions qui semblent faibles ou difficiles à soutenir. La Commission se dirige vers cette approche avec prudence, reconnaissant que son mandat n'est pas simplement de régler les conflits entre les parties, mais d'établir un équilibre entre les intérêts de tous les participants, tout en tenant compte de son objectif qui est d'assurer la protection, la conservation et la gestion prudente de l'environnement.

Avantage des groupes de témoins

Les membres d'un groupe de témoins sont habituellement des experts dans leur domaine qui sont réunis pour fournir une preuve globale.Un témoin individuel peut ne pas être en mesure de répondre totalement à une question sur un sujet qui découle de son témoignage. Il se peut que la réponse ne soit donnée que plus tard au cours de l'audience, ce qui fait que la Commission et les parties ne disposent pas de tous les éléments leur permettant de comprendre la question. C'est à ce besoin de simplification et de cohérence que le groupe de témoins a pour but de répondre.

La convocation de groupes de témoins est laissée à la discrétion des avocats, qui doivent déterminer si cette forme de présentation est appropriée. Les circonstances qui justifient une telle mesure sont les suivantes : le chevauchement des sujets; l'enchaînement de deux témoignages; la volonté de combler les lacunes dans le témoignage d'un témoin par des preuves supplémentaires présentées par un autre témoin.

Voici un exemple qui illustre l'efficacité de cette formule. Au cours d'une audience touchant une décharge, la stratigraphie des lieux et les caractéristiques chimiques des eaux souterraines sont des questions centrales. Les preuves nécessaires sont obtenues par des forages à divers endroits. Des échantillons sont ensuite envoyés à un laboratoire pour fins d'analyse. Un des témoins peut être chargé de superviser le programme de forage, l'envoi des échantillons au laboratoire et l'établissement de tableaux au moyen des renseignements fournis par le laboratoire. Le deuxième témoin serait alors appelé à interpréter les résultats des tableaux. Les deux témoins sont nécessaires pour fournir une image globale du programme de forage et son interprétation. Par exemple, en cas de lecture inhabituelle ou incorrecte dans les tableaux,la Commission voudra peut-être déterminer si l'erreur provient d'un mauvais échantillonnage ou d'une mauvaise technique de laboratoire, ou si la lecture est valable et peut être expliquée. Dans un tel cas, les deux témoins sont nécessaires pour fournir les renseignements voulus au sujet de la lecture.

Aucune formule ne permet de déterminer le nombre de témoins dans un groupe. Dans le cas de l'audience sur la gestion du bois d'oeuvre,certains groupes en comptaient deux tandis que d'autres en comptaient neuf, selon le sujet traité et le degré de chevauchement des preuves. Pendant l'interrogatoire principal et le contre-interrogatoire, les avocats posent généralement leurs questions au témoin le plus qualifié pour répondre. En contre-interrogatoire, cependant, la même question peut être posée à plus d'un témoin et, dans ces circonstances, des réponses différentes, voire contradictoires, peuvent en résulter.

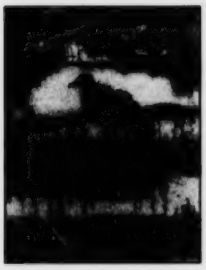
Il arrive parfois qu'un témoin refuse de répondre, laissant ce soin à un collègue mieux qualifié. Quelquefois, les avocats des témoins s'opposent à ce que la même question soit posée à plus d'un témoin. Dans ce cas, c'est à la Commission qu'il revient de décider si un ou plusieurs témoins doivent répondre à la question. Les critères qu'utilise alors la Commission comprennent le degré de chevauchement dans les domaines d'expertise, le genre de preuve fournie en interrogatoire direct et la question de savoir si le témoin est qualifié pour répondre. Les curriculum vitae des témoins peuvent servir à vérifier lequel des experts devrait être invité.

Les groupes de témoins sont utilisés dans deux situations nouvelles.Premièrement, un groupe général réunissant la totalité ou la quasi-totalité des experts engagés dans une audience, rassemblés pour répondre aux questions du public. Les membres du public qui sont incapables d'assister chaque jour à l'audience peuvent, à l'occasion de séances spéciales à leur intention, demander aux experts de répondre à leurs préoccupations et à leurs questions particulières. Cette formule, ainsi que la présentation individuelle de preuves, leur permet de participer directement au processus d'audience.

Deuxièmement, l'utilisation de groupes de témoins peut se faire à la conclusion d'une longue audience. Au moment de présenter sa contre-preuve, le promoteur voudra peut-être soulever un certain nombre de points abordés lors de témoignages précédents. Plutôt que d'examiner ces questions en interrogeant chacun des témoins, l'avocat peut les regrouper pour qu'ils répondent à une série de questions. Ce genre de groupe complète la présentation du promoteur et comble les lacunes de la preuve.

Les groupes de témoins sont des instruments polyvalents du processus d'audience. Leur utilisation a contribué à accélérer le processus et à le rendre plus impartial en garantissant une meilleure compréhension des preuves aux premières étapes de l'audience.

Étude de causes particulières



Demande de décharge de Halton

La première demande de décharge présentée en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* est celle qui a été soumise par la municipalité régionale de Halton et qui a été entendue par une commission mixte. Elle visait l'aménagement d'une décharge sur une période de vingt ans afin de répondre aux besoins de toute la région.

Il va sans dire que l'audience a été complexe, les preuves présentées allant de l'évaluation des incidences sociales à l'hydrogéochimie des lieux. L'audience a également été prolongée par le fait que le promoteur avait identifié deux lieux manifestement différents dans deux municipalités différentes (Burlington et Milton) comme étant presque également acceptables.

La Commission a constaté que l'un des lieux proposés ne se prêtait pas à l'aménagement d'une décharge pour un certain nombre de raisons, dont l'une des plus importantes était le déplacement prévu de produits de lixiviation et l'incertitude qui existait à propos du devenir des polluants contenus dans ces produits.

Même s'il a fallu examiner les preuves relatives aux répercussions éventuelles du projet sur le plan culturel, notamment pour ce qui concerne l'archéologie, le patrimoine et les usages communautaires dans les régions à l'étude, la Commission a observé que ces questions n'avaient aucun rapport avec la question principale.

Les effets de la proposition sur l'environnement physique et social étaient beaucoup plus importants. Même si la Commission avait constaté que les incidences sociales n'avaient pas été bien évaluées, il y avait suffisamment de preuves pour étayer la conclusion selon laquelle le projet aurait de sérieuses répercussions, mais différemment distribuées, dans les deux régions; dans la région rurale située près de la ville de Milton, les répercussions seraient très élevées pour un petit nombre de personnes, tandis que le lieu proposé à Burlington aurait de moins grandes répercussions sur un plus grand nombre de personnes.

La majeure partie des preuves portaient sur l'à-propos des deux lieux sur le plan hydrogéologique. En termes simples, elles traitaient de la question de savoir si la terre sous les deux lieux proposés était une terre appropriée pour une décharge. Le lieu situé à Milton est basé sur du till argileux, tandis qu'à Burlington, la décharge devait être établie sur une carrière de shale fracturé. Après de nombreux mois de témoignages, la Commission a constaté que les points suivants avaient une importance considérable dans la décision à prendre :

« 1. La Commission doit pouvoir comprendre l'hydrogéologie de la région.
2. La perte de polluants doit être minime (et de préférence nulle) par suite d'un confinement naturel ou d'un confinement aménagé.
3. Le confinement et l'atténuation naturels des polluants sont préférables au confinement et à l'atténuation aménagés.
4. Si on prévoit que des polluants peuvent s'échapper d'une décharge, leur déplacement devrait être prévisible.
5. Il doit être démontré que le déplacement prévu de produits de lixiviation de la décharge n'aura aucun effet négatif sur les eaux de surface.
6. Le contrôle du déplacement et du mouvement des polluants devrait être simple.
7. On doit être en mesure d'avoir le plus de confiance possible dans l'efficacité des mesures d'urgence visant à intercepter et à capturer les polluants perdus. »

(pp. 109-112 du texte anglais de la décision)

Compte tenu de ces questions et d'autres questions, la Commission a constaté que le lieu situé à Burlington ne se prêtait pas à l'aménagement d'une décharge sur le plan hydrogéologique, tandis que celui de Milton s'y prêtait.

Étant donné qu'il s'agissait de la première demande de décharge municipale examinée complètement en vertu de la *Loi sur les*

évaluations environnementales, la Commission a exposé ses vues sur les problèmes liés à l'évaluation dans une section distincte de sa décision intitulée « Environmental Assessment Process Considerations » , qui est décrite sous la rubrique *Simplification du processus d'audience* dans le présent rapport annuel.

Les dépens ont été adjugés à deux intervenants, en raison de l'aide qu'ils avaient apportée à la Commission. Ils ont non seulement été adjugés contre le promoteur, mais également contre deux autres parties, puisque la Commission a constaté qu'à certains moments leurs actions avaient fait perdre inutilement du temps à la Commission et à tous les autres participants à l'audience.

Évaluation environnementale du secteur privé : Petro-Sun/SNC

En mars 1987, le ministère de l'Environnement annonçait que toutes les propositions importantes du secteur privé et du secteur public aux fins de la création de programmes de transformation des déchets en énergie ou d'installations d'incinération de déchets seraient assujetties à la *Loi sur les évaluations environnementales*. La proposition de Petro-Sun International/SNC Inc. visant un incinérateur de transformation des déchets pour la région de Peel a été la première installation de ce genre à être désignée par règlement comme une entreprise au sens de la loi.

Cette entreprise a fait l'objet d'une audience publique devant une commission mixte établie en vertu de la *Loi sur la jonction des audiences*, parce que des autorisations liées à la planification et au financement étaient nécessaires en plus des autorisations environnementales. La commission mixte a rendu sa décision en octobre 1988.

Pendant l'audience, la commission a entendu l'opinion d'experts et des arguments juridiques sur l'acceptabilité de l'évaluation environnementale et, en particulier, les exigences régissant les promoteurs du secteur privé en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*.

Le débat a surtout porté sur la question de savoir si l'objet de la proposition de Petro-Sun/SNC avait été bien défini. Étant donné que l'entreprise était désignée comme une entreprise de production d'énergie, seules les solutions de rechange productrices d'énergie ont été évaluées. Les intervenants ont soutenu que l'installation projetée était en fait une installation de gestion des déchets et que d'autres systèmes de gestion des déchets auraient donc dû être identifiés et évalués. Le promoteur a soutenu que son domaine était la production d'énergie et que les systèmes de gestion des déchets ne relevaient pas de son mandat; par conséquent, d'autres systèmes de gestion des déchets n'avaient pas besoin d'être examinés comme solutions de rechange raisonnables.

La commission a constaté que les exigences de la *Loi sur les évaluations environnementales* touchant la description et l'objet de l'entreprise devraient être identiques pour le secteur privé et pour le secteur public, et elle a souligné que l'entreprise devrait être décrite avec précision et en termes que le public peut comprendre. Dans ce cas, l'entreprise avait été bien décrite dans l'évaluation environnementale, mais la définition de son objet ne traitait pas de la fonction de gestion des déchets de l'entreprise. Par conséquent, les solutions de rechange au système de gestion des déchets, telles que la réduction, le recyclage et la mise en décharge, n'avaient pas été identifiées ou évaluées.

> La commission mixte a déclaré ce qui suit : « L'identification de solutions de rechange à l'entreprise doit être déterminée selon l'objet des fonctions de l'entreprise, et non selon l'objet des buts commerciaux du promoteur privé. »

La commission a conclu que la *Loi sur les évaluations environnementales* doit s'appliquer de façon uniforme aux promoteurs du secteur privé et à ceux du secteur public. Les promoteurs du secteur privé doivent identifier des solutions de rechange raisonnables à l'entreprise proposée dans le cadre du processus de planification. L'évaluation des solutions peut, de façon tout à fait appropriée et par nécessité, être effectuée dans le contexte du bien-être économique et du mandat commercial du promoteur. Cependant, les incidences éventuelles de l'entreprise sur l'environnement et des solutions de rechange raisonnables devraient également être examinées aussi rigoureusement pour les propositions du secteur privé que pour les propositions du secteur public.

En dernière analyse, la commission a décrété que l'évaluation environnementale soumise au ministre n'était pas adéquate parce que les solutions de rechange au système de gestion des déchets n'avaient pas été identifiées ou évaluées.

Cependant, beaucoup des preuves concernant les solutions de rechange ont été présentées à la commission pendant l'audience par des témoins de la région de Peel et du ministère de l'Environnement. Les premiers ont présenté des données tirées du plan directeur de gestion des déchets de la région qui, à cette époque, en était à la dernière étape de rédaction. Ces données portaient sur la quantité de déchets produite dans la région, les méthodes proposées pour gérer ces déchets et les buts et les étapes de ses programmes de réduction et de recyclage. Les témoins du ministère ont parlé de l'expérience de la province en matière de réduction et de recyclage des déchets.

La commission s'est dite d'avis qu'une évaluation environnementale doit répondre à l'objet de la *Loi sur les évaluations environnementales* et fournir suffisamment de preuves pour lui permettre de fonder sa décision. Dans l'affaire Petro-Sun/SNC, elle a constaté que l'évaluation était acceptable. Celle-ci comprenait non seulement l'évaluation environnementale présentée au ministre mais également toutes les preuves admises par la commission à l'audience. À la fin des travaux, les preuves soumises à la commission étaient suffisantes pour lui permettre de prendre une décision et de répondre aux exigences de la loi.

La commission mixte a autorisé la compagnie Petro-Sun/SNC à aller de l'avant avec son installation, assortissant son

autorisation de plusieurs conditions rigoureuses, en particulier l'obligation de contrôler intensivement l'efficacité de combustion de l'installation, les émissions dans l'atmosphère et la composition des cendres résiduelles, pour veiller à ce que l'installation fonctionne tel que prévu.

La commission a également exprimé l'avis que les plans directeurs de gestion des déchets en voie d'élaboration par de nombreuses municipalités devraient être assujettis à la *Loi sur les évaluations environnementales*. Une telle mesure réduirait la durée des audiences complexes qui sont convoquées quand chaque élément d'un plan directeur fait l'objet d'une évaluation environnementale distincte. Si les plans directeurs de gestion des déchets étaient examinés dans le contexte de la loi, leur objet et les solutions de rechange pourraient être évalués de façon approfondie. Chacun des éléments, tels que les installations de transformation des déchets en énergie ou les décharges, pourrait alors être analysé dans le cadre d'un plan directeur approuvé.

Autres sources d'information

On peut se procurer auprès du : Secrétaire
Commission des évaluations environnementales
C.P. 2382
2300, rue Yonge
Bureau 1201
Toronto (Ontario) M4P 1E4
Téléphone : (416) 323-4806
• *Le Guide du citoyen de la Commission des évaluations environnementales*
• *Le Règlement intérieur de la Commission des évaluations environnementales* (2, 50 $)
(Ce dernier ouvrage est également en vente à la librairie du gouvernement de l'Ontario.)
• *Le Règlement intérieur d'aide financière aux intervenants*

On peut se procurer auprès de la : Direction des évaluations environnementales
Ministère de l'Environnement
250, avenue Davisville
5e étage
Toronto (Ontario) M4S 1H2
Téléphone : (416) 323-4629
• *Le Guide à l'intention du citoyen - évaluations environnementales*
• *EA Update* (en anglais seulement)

On peut se procurer auprès de : Publications Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8
Téléphone : à Toronto, 965-6015
Ailleurs, 1-800-268-7540
• La *Loi sur la protection de l'environnement*
• La *Loi sur les évaluations environnementales*
• La *Loi sur la jonction des audiences*
• La *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*
• La *Loi sur les enquêtes publiques*
• La *Loi de 1988 sur le projet d'aide financière aux intervenants*

RECYCLABLE